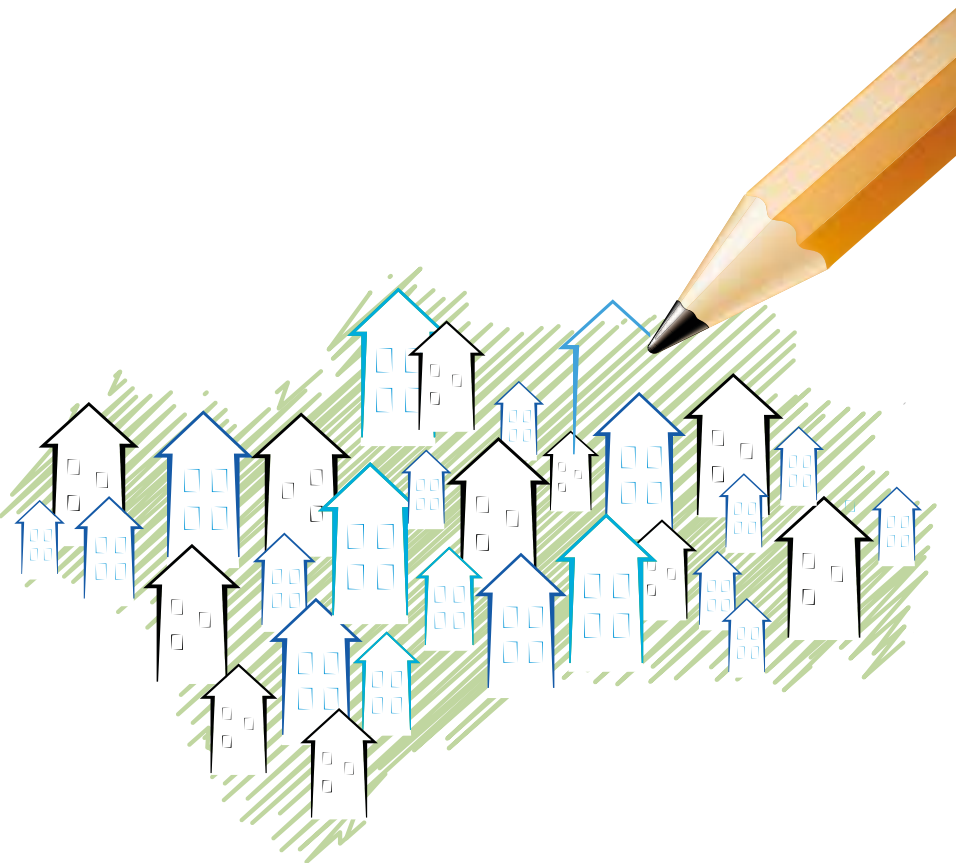


CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

GUÍA DEL CONCEJAL

de la Comunidad Autónoma de Andalucía



Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía



4ª Edición

Edita:

Dirección General de Administración Local

Consejería de Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía

Equipo de Redacción:

Francisco Castillo Martín

Pilar Cerrillo Merino

Rosa María Cuenca Pacheco

Alicia Flores Marín

Francisco Manuel Fustero García

Eva Gamero Ruiz

José Ignacio García de Pesquera Benjumea

María Eugenia del Junco Funes

Juan Alfonso Medina Castaño

Covadonga Monte Vázquez

Juan Carlos del Moral Montoro

Ana Peralías Panduro

Cristóbal del Río Tapia

José Antonio Rodríguez Hervella

Carmen Tomás Pino

Coordinación Editorial:

Luis Panea Bonafé

© Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía, 2015

<http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/>

Diseño y maquetación:

RRM - Coria Gráfica

PRESENTACIÓN

Andalucía ha sido y es pionera en la defensa de la autonomía local, por lo que ha situado a los ayuntamientos como sujetos activos en la gestión de sus políticas, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, de marcado perfil municipalista, y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía, dictada en cumplimiento de dicho Estatuto.

Esta defensa de la autonomía local que hace el Gobierno andaluz, lo es también del modelo de organización territorial enmarcado en el contexto actual de segunda descentralización, cuya finalidad última reside en acercar la ciudadanía al nivel de poder que le resulta más próximo, el local. Dicho modelo sitúa a la administración local como primera garante de la defensa de los intereses de su ciudadanía, por ser la mejor conocedora de sus problemas e inquietudes, y por tanto la más capacitada para dar solución a los mismos aplicando una gestión pública eficaz y eficiente.

La Consejería de la Presidencia y Administración Local, a través de la Dirección General de Administración Local, viene desarrollando desde hace años una labor editorial centrada en las publicaciones sobre asuntos que resultan de interés y de actualidad para el mundo local, con las que pretende difundir, poniendo a disposición de los cargos electos de las entidades locales; de los profesionales de la Administración y del Derecho Público; y de la ciudadanía, obras que faciliten la labor de las Entidades Locales y de quienes se relacionan con ellas.

Es en este contexto en el que se enmarca la cuarta edición de la “Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, que como en sus anteriores ediciones, tiene como principales destinatarios a los cargos electos municipales, en esta ocasión para la legislatura 2015-2019.

Esta Consejería es consciente de la importante responsabilidad que supone el desempeño de un cargo político en cualquier entidad local, tanto para las personas que resulten electas por primera vez, como para aquellas que repitan en su responsabilidad. Por ello, la obra que le presento está escrita en un lenguaje muy asequible y didáctico, mientras que su contenido está centrado en abordar todas aquellas materias que van a afectar en el

desempeño de sus tareas diarias como cargos municipales electos, por lo que supone una herramienta de consulta muy útil y práctica.

Esta cuarta edición de la “Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en definitiva, es un ejemplo más del compromiso de la Junta de Andalucía con el municipalismo, con el estímulo de una gobernanza basada en “mayor cercanía y complicidad con la ciudadanía”, en el marco europeo de autonomía local. Por lo que estoy seguro que como ha ocurrido con las anteriores ediciones, va a tener una gran acogida.

Manuel Jiménez Barrios

Vicepresidente de la Junta de Andalucía

(Decreto de la Presidenta 13/2015, de 17 de junio)

Consejero de la Presidencia y Administración Local

(Decreto de la Presidenta 14/2015, de 17 de junio)

INTRODUCCIÓN

La Consejería de la Presidencia y Administración Local, por medio de la Dirección General de Administración Local y enmarcada en su línea de apoyo a la gobernabilidad local, desarrolla desde hace años una labor editorial que persigue la difusión y puesta a disposición de la ciudadanía y profesionales de la Administración y del Derecho Público, de obras que faciliten la labor de las Entidades Locales y de quienes se relacionan con ellas.

Teniendo como base la idea anterior y considerando las elecciones municipales que se han celebrado este año, la Dirección General de Administración Local publica la cuarta edición de la Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta publicación siempre ha procurado ser un instrumento que proporcione toda la información disponible sobre la materia local a los cargos públicos representativos de las entidades locales, además de para aquellas personas que estén relacionadas con el ámbito local y el público en general.

La presente edición mantiene el formato de las anteriores, planteando sus capítulos una estructura de preguntas y respuestas que facilitan al lector la resolución de numerosas cuestiones que se les puedan plantear, en su quehacer diario, a quienes desempeñen cargos públicos representativos en las entidades locales.

La nueva “Guía del Concejal” se ha editado exclusivamente en formato digital, como libro dinámico, a fin de que pueda resultar accesible, de manera gratuita, a todas las personas que deseen descargarla de la web de la Dirección General de Administración Local. Este nuevo formato resulta útil y cómodo, e incluye numerosas mejoras en relación con la edición en formato papel, como son las herramientas para facilitar la lectura, para buscar palabras, para resaltar las partes del texto elegidas por el usuario, incluir comentarios, encontrar significados en el diccionario, y muchas otras funciones. Incluye además numerosos enlaces con páginas web relacionadas con la materia, y la edición digital de esta obra permitirá acometer su actualización periódica con mayor rapidez y agilidad. El uso de este formato, nos va a permitir una mayor difusión de la publicación en todos los ámbitos que el formato papel, además de contribuir a preservar el medio ambiente.

Esta cuarta edición de la “Guía del Concejal” revisa y actualiza las materias y contenidos abordados en la anterior edición, recogiendo la última normativa; entre la que destaca la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Social, que reforma ampliamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta reforma, tiene un tratamiento especial en nuestra publicación, puesto que estudia las importantes repercusiones que dicha ley supone en las entidades locales, de hecho esta Ley ha dado lugar a una gran polémica, contestación y oposición por parte del mundo local, lo que ha motivado que el Gobierno Andaluz la haya recurrido ante el Tribunal Constitucional. Esta publicación se ocupa además de otras importantes novedades legislativas, surgidas recientemente en otros aspectos que afectan al régimen local, como la estabilidad presupuestaria, la unidad de mercado o la contratación del sector público.

Una de las novedades más relevantes en cuanto a contenidos de esta edición, es el capítulo dedicado a la transparencia en las entidades locales. En el Debate de Investidura de la IX Legislatura, la Presidencia de la Junta de Andalucía se comprometió a llevar al Parlamento de Andalucía, para su debate y aprobación, una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con esta iniciativa legislativa, que es un paso más en el avance en materia de calidad democrática, el Gobierno andaluz quiere que la transparencia en la gestión de lo público sea un principio fundamental de su actuación, apoyándose para su elaboración en las mejores normativas y prácticas conocidas en la materia. Esta Dirección General es consciente de que esta iniciativa legislativa supone un paso adelante, no definitivo, pero sí importante, en un recorrido largo que nos va a llevar a una mayor y mejor democracia, más transparente, más participativa y más eficaz.

Por todo ello estoy segura de que esta cuarta edición de la “Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, como ha venido sucediendo con las anteriores con las anteriores ediciones, gozará de una acogida muy favorable por parte de todas las personas dedicadas al mundo local, especialmente por parte de aquellas que desempeñen cargos políticos representativos en las entidades locales, así como el personal que presta sus servicios en ellas. Esa es precisamente nuestra intención al publicar esta obra.

Isabel Niñoles Ferrández

Directora General de Administración Local

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción.	7
I. Las Entidades Locales	21
1. Las entidades locales que integran la organización territorial española.	23
<i>Autor: José Ignacio García de Pesquera Benjumea. Jefe del Departamento de Legislación y Estudios. Servicio de Gobierno Local. Dirección General de Administración Local. Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía.</i>	
1.1. Las entidades locales en España	23
1.2. Las entidades locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía	27
1.3. El Municipio	28
1.4. La Provincia	33
1.5. Otras Entidades Locales	34
<i>Autor: José Antonio Rodríguez Hervella. Asesor Técnico. Servicio de Régimen Jurídico. Dirección General de Administración Local. Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía.</i>	
2. El Ordenamiento Jurídico Local.	48
<i>Autor: José Ignacio García de Pesquera Benjumea</i>	
2.1. Legislación estatal sobre régimen local	48
2.2. La potestad normativa local	49

3. Autonomía, competencias locales y relaciones con otras Administraciones Públicas.	56
<i>Autor: Francisco Castillo Martín. Asesor Técnico. Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada. Funcionario con Habilitación de Carácter Nacional, Subescala de Secretaría Categoría Superior.</i>	
3.1. La autonomía local	56
3.2. Las competencias locales	69
3.3. Especial mención a las políticas de salud en el ámbito local.	117
<i>Autora: Covadonga Monte Vázquez. Jefa del Servicio de Acción Territorial, Secretaría General de Salud Pública y Consumo. Consejería de Salud. Junta de Andalucía.</i>	
3.4. Las relaciones con otras Administraciones Públicas.	124
<i>Autor: Francisco Castillo Martín.</i>	
II. Organización y funcionamiento de las Entidades Locales.	
Los recursos humanos	155
1. Organización de las Entidades Locales.	157
<i>Autor: José Antonio Rodríguez Hervella</i>	
1.1. Órganos y competencias	157
1.1.1. La persona titular de la Alcaldía	159
1.1.2. Las personas titulares de las Tenencias de Alcaldías	165
1.1.3. El Pleno	166
1.1.4. La Junta de Gobierno Local	171
1.1.5. Los órganos complementarios del Ayuntamiento	172
1.2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales	176
1.2.1. Del Ayuntamiento en Pleno.	176
1.2.2. De los Concejales	176
1.2.3. Transformación del Ayuntamiento en Comisión Gestora	181
1.2.4. Revocaciones de los nombramientos	186
2. Funcionamiento de los órganos colegiados del Ayuntamiento	189
<i>Autor: José Antonio Rodríguez Hervella</i>	
2.1. Las sesiones	189
2.2. Adopción de acuerdos	201
2.2.1. Formas de votación	201
2.2.2. Quorum de votación	202
2.2.3. Formalidades de la votación	204

3. Los recursos humanos al servicio de los Entes Locales 208

Autor: Cristóbal del Río Tapia. Asesor Técnico. Secretaría General de Hacienda. Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Junta de Andalucía. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía. Funcionario con Habilitación de Carácter Nacional, Subescala Secretaría-Intervención.

3.1. Personal al servicio de las Entidades Locales 208

3.1.1. Funcionario de carrera 209

3.1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter estatal 212

Autora: María Eugenia del Junco Funes. Jefa del Departamento de Función Pública Local. Servicio de Coordinación de Inversiones y Función Pública Local. Dirección General de Administración Local. Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía. Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía.

3.1.1.2. Funcionarios propios de las corporaciones locales 219

3.1.2. Funcionarios interinos 220

3.1.3. Personal laboral 221

3.1.4. Personal eventual 222

3.1.5. El personal directivo 223

Autor: Cristóbal del Río Tapia.

3.2. Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos . . 224

Autor: José Antonio Rodríguez Hervella

3.2.1. La plantilla de personal. 224

3.2.2. La relación de puestos de trabajo 225

3.2.3. La oferta de empleo público 226

3.2.4. Los planes de ordenación de los recursos humanos 226

3.3. La selección de personal 228

3.4. Los salarios: estructura y componentes 231

3.4.1. Retribuciones básicas 231

3.4.2. Retribuciones complementarias 231

3.5. Derechos y deberes de los empleados públicos. 232

3.5.1. Derechos de carácter individual 232

3.5.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente 233

3.5.3. Deberes de los empleados públicos 233

3.5.4. La negociación colectiva 236

3.6. La formación 240

III. La gestión económico-presupuestaria	241
<i>Autora: María del Pilar Cerrillo Merino. Asesora Técnica. Servicio de Cooperación Económica. Dirección General de Administración Local. Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía. Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional, Subescala Secretaría-Intervención.</i>	
1. El presupuesto	243
1.1. Concepto	243
1.2. Estructura presupuestaria	250
1.3. Elaboración y ciclo del presupuesto	262
1.4. Ejecución del gasto	276
1.5. Ejecución del ingreso	282
1.6. La liquidación del presupuesto	283
1.7. Rendición de cuentas y obligaciones de facilitar información a otros órganos.	294
2. La gestión financiera y de tesorería.	301
2.1. El marco legal del endeudamiento.	301
2.2. Las funciones de la Tesorería	307
2.2.1. El presupuesto financiero y la tesorería.	310
2.2.2. Pagos a justificar y anticipos de tesorería	312
2.2.3. Morosidad	315
2.3. La gestión financiera.	321
2.4. Instrumentos de financiación ofrecidos a las Corporaciones.	327
2.5. Garantías crediticias y avales	328
3. La Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera	331
4. El control interno	353
4.1. El control interno: funciones y responsabilidades	353
4.2. La función interventora	357
4.3. Control financiero y control de eficacia	360
4.4. El desarrollo de la contabilidad	363

5. Los bienes de las Entidades Locales 365

Autora: Ana Peralías Panduro. Asesora Técnica. Servicio de Régimen Jurídico. Dirección General de Administración Local. Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía. Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional, Subescala Secretaría-Intervención.

- 5.1. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales 365
- 5.2. Los bienes de dominio público 366
- 5.3. Los bienes comunales. 369
- 5.4. Los bienes patrimoniales 370
- 5.5. Potestades de las Entidades Locales respecto de sus bienes 371

IV. La contratación en las Entidades Locales 375

Autor: Francisco Manuel Fustero García. Asesor Técnico. Servicio de Gobierno Local. Dirección General de Administración Local. Consejería de la Presidencia y Administración Local. Junta de Andalucía. Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía.

Introducción 377

1. El marco jurídico de la contratación local 393

2. Ámbito de aplicación y órganos intervinientes 399

- 2.1. Ámbito de aplicación: Entidades sujetas a la normativa básica 399
- 2.2. Los órganos que intervienen en el proceso de contratación 402
- 2.3. Menciones específicas 406

3. Tipos de contratos de las Entidades Locales 411

4. Preparación y adjudicación de los contratos. 417

- 4.1. Preparación de los contratos administrativos 417
- 4.2. La adjudicación del contrato 421
 - 4.2.1. Procedimiento abierto 422
 - 4.2.2. Procedimiento restringido 423
 - 4.2.3. Procedimiento negociado 424
 - 4.2.4. Diálogo competitivo 426
 - 4.2.5. Criterios de valoración de las ofertas 428

5. Los contratos administrativos típicos	431
5.1. El contrato de obras	431
5.2. El contrato de concesión de obra pública	436
5.3. Los contratos de gestión de servicios públicos	440
5.4. El contrato de suministro	440
5.5. Los contratos de servicios.	446
5.6. Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado	449
Cuadros y Gráficos.	451
V. Los servicios locales de interés general	465
<i>Autor: Juan Carlos del Moral Montoro. Asesor Técnico del Servicio de Administración Local. Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla. Funcionario con Habilitación de Carácter Nacional, Subescala Secretaría-Intervención.</i>	
1. La prestación de servicios locales de interés general	467
1.1. Los servicios locales de interés general	467
1.2. Catálogo de servicios públicos locales	469
1.3. Puesta en marcha de servicios públicos locales	474
1.4. La prestación asociada de servicios públicos	475
1.5. Modelos de gestión de servicios públicos	480
2. La gestión directa de servicios públicos locales	482
2.1. Agencia pública administrativa local	483
2.2. Agencia pública empresarial local	484
2.3. Agencia local en régimen especial	484
2.4. Sociedad mercantil local.	485
2.5. Sociedad interlocal	490
2.6. Fundación pública local	491
3. La gestión indirecta de los servicios públicos locales	492
3.1. La concesión	493
3.2. La gestión interesada	511
3.3. El concierto	512
3.4. La sociedad mixta.	512

4. Financiación de los servicios públicos municipales	518
5. Seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios públicos municipales.	521
VI. La ordenación del territorio y el urbanismo	525
<i>Autora: Eva Gamero Ruiz. Inspectora de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía .</i>	
1. Introducción	527
2. La ordenación del territorio	528
3. Urbanismo: planificación, gestión y disciplina	533
3.1. Cuestiones generales y competencias	533
3.2. La planificación urbanística	538
3.3. Plan general de ordenación urbanística	543
3.4. Los planeamiento de desarrollo	546
3.5. Especial referencia a los convenios urbanísticos.	546
4. Medidas de garantía y publicidad de la observancia de la ordenación urbanística	561
5. La inspección urbanística	564
6. La protección de la legalidad urbanística	566
7. Procedimiento sancionador urbanístico: las infracciones urbanísticas y sanciones	578
8. Especial referencia a las actuaciones en suelo no urbanizable	594
9. Los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo.	604

10. La Planificación urbana con criterios sostenibles	607
<i>Autoras: Alicia Flores Marín. Asesora Técnica. Carmen Tomás Pino. Titulada Superior. Dirección General de Urbanismo. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía..</i>	
10.1. Sostenibilidad urbana y cambio climático: estrategia global, competencia global.	607
10.2. La planificación para el desarrollo sostenible a escala local: la Agenda Local 21	611
10.3. El pacto de los gobiernos locales. Los planes de acción para la energía sostenible	615
 VII. Control externo y responsabilidad.	 619
<i>Autora: María del Pilar Cerrillo Merino.</i>	
 1. El control externo	 621
2. La responsabilidad de los gestores públicos.	632
 VIII. La actividad de policía administrativa sobre la actividad económica de los vecinos, impacto de la Directiva 2006/123/CE, de Servicios en el Mercado Interior.	 641
<i>Autores: Cristóbal del Río Tapia y José Ignacio García de Pesquera Benjumea.</i>	
 1. La Directiva Europea de Servicios en el Mercado Interior	 643
2. La transposición de la Directiva de Servicios.	655
2.1. Introducción.	655
2.2. Obligaciones de los Estados miembros después de la transposición.	655
2.3. La transposición de la Directiva de Servicios en España.	658
2.4. La transposición de la Directiva de Servicios en Andalucía.	660
2.5. La transposición de la Directiva de Servicios en las Entidades Locales.	662
 3. Promoción de la mejora del entorno económico mediante la aplicación de los principios de buena regulación, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados.. . . .	 667

3.1. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.	668
3.2. La Ley 4/2011, de 6 de junio, de Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico en Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas.	671
3.3. La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y Determinados Servicios.	672
3.4. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.	673
3.5. La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.	678

IX.- La Encuesta de Infraestructuras de las Entidades Locales. 685

1. Introducción	687
2. Objetivo	687
3. Ámbito territorial	687
4. Ámbito sectorial	688
5. Actualización	689
6. Legislación	690
7. Usos y aplicaciones	690
7.1. Por las Entidades locales	690
7.2. Páginas Web	690
7.3. Por a Junta de Andalucía	691
8. Conclusiones	691

X.- La Transparencia en las entidades locales 693

Autor: Emilio Guichot Reina. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.

1. El sentido de la transparencia, su reconocimiento en la Constitución y su desarrollo legal anterior a las Leyes estatal y andaluza de transparencia.	695
2. La aprobación de las Leyes estatal y andaluza de transparencia. Su respectivo ámbito de aplicación. El ámbito de decisión de las entidades locales. La Ordenanza Tipo de la Federación Española de Municipios y Provincias.	698
3. Obligados.	700
4. Principios básicos, derechos y obligaciones	706
4.1. Principios básicos en la interpretación y aplicación de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía (art. 6)	706
4.2. Derechos.	708
4.3. Obligaciones	709
5. Límites a la transparencia y el acceso a la información	710
6. Publicidad activa	717
7. Derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva.	724
8. Fomento de la transparencia, organización y control. El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.	733
8.1. Fomento	733
8.2. Organización	734
8.3. Control	736
9. Régimen sancionador.	740
10. La relación de las Leyes de transparencia con otras normas que regulan el acceso a la información. En particular, el acceso por los concejales a la información municipal	743

10.1. La relación con otros bloques normativos:
acceso a documentos de procedimientos en curso,
normativos especiales y legislación sobre archivos 743

10.2. En particular, el acceso por los concejales a la información
municipal 747

XI. Servicios públicos de Calidad. 753

Autora: Rosa María Cuenca Pacheco. Jefa del Servicio de Organización y Simplificación Administrativa. Dirección General de Planificación y Evaluación. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Junta de Andalucía. Funcionaria del Cuerpo Superior de Administradores de la Junta de Andalucía.

I.- La calidad una realidad 755

II.- Mejora de la regulación. Simplificación. 763

III.- Gobierno abierto. La administración electrónica. 775

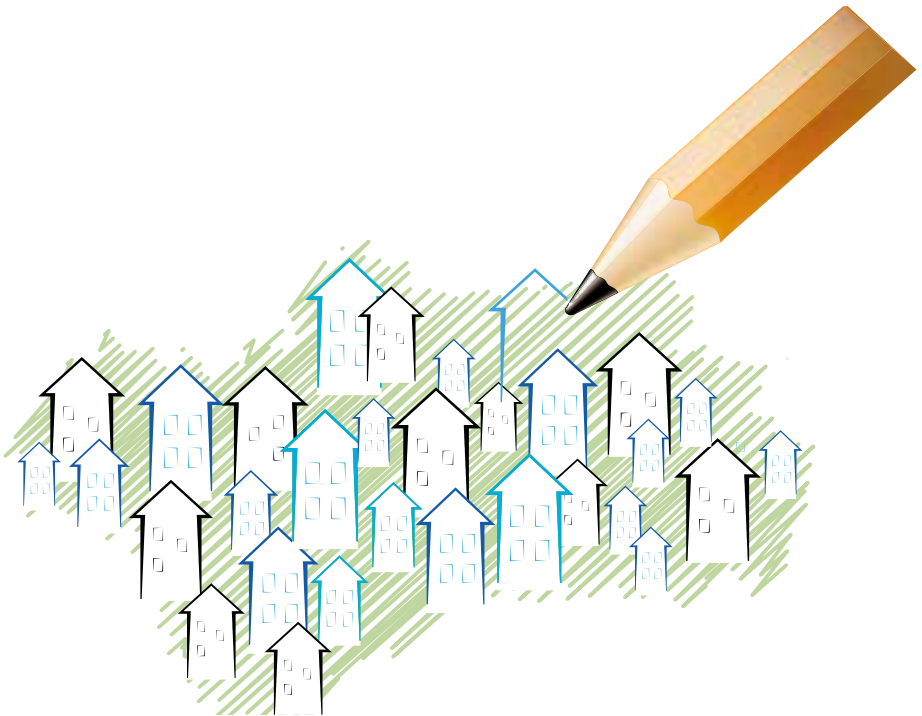
IV- Los datos de carácter personal. 784

SIGLAS 790

I.

Las Entidades

Locales



1. LAS ENTIDADES LOCALES QUE INTEGRAN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA

1.1. Las Entidades Locales en España

¿Que son las entidades locales en España?

Las entidades locales son, junto con el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, uno de los tres niveles de gobierno que conforman la organización territorial en España.

Son unas instituciones de gran riqueza histórica, que han tenido una importante contribución a la defensa y engrandecimiento de España. Pero hasta la llegada de nuestra [Constitución de 1978](#) han pasado por innumerables vicisitudes, pues, si bien, su régimen jurídico gozaba de una cierta autonomía, que incluso bien entrada la Edad Media hizo posible la existencia de algunas libertades para los habitantes de los municipios, sin embargo se caracterizaba por el exceso de medidas de intervención, control y sometimiento por parte de un Estado totalitario y centralista.

La Constitución de 1978, diseña una nueva estructura territorial del Estado, ya que en su artículo 137 se establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Dicha estructura está basada en unos principios constitucionales, entre los que habría que destacar el principio de autonomía, al que se hace referencia en dicho artículo y en el artículo 140, cuando reconocen a los entes que forman parte de esa nueva estructura territorial del Estado, la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

[La Carta Europea de Autonomía Local](#), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985, dispone que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

¿Cuales son las entidades locales que forman parte de la organización territorial española?

Como se ha indicado antes, los municipios y provincias forman parte de la organización territorial del Estado español, de acuerdo con la Constitución Española. Por su parte, la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), en su artículo 3º, establece que son entidades locales territoriales del Estado las siguientes:

- Los Municipios.
- Las Provincias.
- La Isla en los archipiélagos balear y canario.

Además dicho artículo, establece que gozan de la condición de entidades locales:

- Las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- Las áreas metropolitanas.
- Las mancomunidades de municipios.

¿Cómo es la estructura de las entidades locales en España?

Las entidades locales en España se caracterizan por presentar una estructura en la que predomina la presencia de Municipios de reducido tamaño poblacional. Según datos del padrón referidos al 1 de enero de 2014, publicados por el INE (Instituto Nacional de Estadística), el 84% de los Municipios del territorio español tienen una población inferior a 5.000 habitantes. Es más, el 60% tienen un tamaño poblacional que no alcanza los 1.000 habitantes. En el otro extremo, no llega al 2% del total de municipios españoles, los que tienen una población superior a 50.000 habitantes.

¿Cómo es la distribución de los Municipios por Comunidades Autónomas?

El análisis por Comunidades Autónomas revela que más del 27% del total de municipios se localizan en la Comunidad Autónoma de Castilla

y León (2.248 municipios de un total de 8.125 Municipios), seguido de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Castilla-La Mancha , con un porcentaje de municipalidades del 11% en ambos casos.

Por el contrario, las Comunidades Autónomas que menor densidad municipal presentan son Asturias, Baleares y Murcia, presentando un total de 78, 67, y 45 municipios en cada una de ellas.

ENTIDADES LOCALES DISTRIBUIDAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS										
Comunidad Autónoma	Diputaciones, Consejos y Cabildos	Municipios	Provincias	Islas	Manco-munidades	Entidades Locales Menores/Autónomas	Comarcas	Áreas Metro-politanas	Otras Agrupaciones Locales	Total Entidades Locales
Andalucía	8	778	8		70	42				906
Aragón	3	731	3		42	43	32		1	855
Asturias, Principado de	1	78	1		18	39			2	139
Baleares, Islas	3	67	1	4	7	1				83
Canarias	7	88	2	7	15				4	123
Cantabria	1	102	1		22	524				650
Castilla y León	9	2248	9		246	2224	1		18	4755
Castilla-La Mancha	5	919	5		131	42			2	1104
Cataluña	4	947	4		79	65	41	1		1141
Ciudad de Ceuta	1	1	1							3
Ciudad de Melilla	1	1	1							3
Comunidad Valenciana	3	542	3		63	7		2		620
Extremadura	2	388	2		62	21			4	479
Galicia	4	314	4		38	9				369
Madrid, Comunidad de	1	179	1		54	2				237
Murcia, Región de	1	45	1		8					55
Navarra, Comunidad Foral de	1	272	1		61	347			2	684
País Vasco	3	251	3		37	341	7		1	643
Rioja,La	1	174	1		28	4				208
Total Nacional	59	8125	52	11	981	3711	81	3	34	13057

Fuente: Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia y Administración Local. Registro Andaluz de Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Registro de Entidades Locales a 30/10/2015.

1.2. Las entidades locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía

El artículo 59 del [Estatuto de Autonomía para Andalucía](#), establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

- a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía.
- b) La creación, la supresión y la alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que puedan constituirse, así como denominación y símbolos.

Por otra parte, el artículo 60 del Estatuto de Autonomía, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local e incluye las materias que comprende dicha competencia. Además, según dispone su artículo 98, una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60.

Como consecuencia del citado mandato estatutario, se ha aprobado la [Ley 5/2010, de 11 de junio](#), de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA).

¿Cuáles son las entidades que forman parte de la organización territorial de Andalucía?

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía y la LAULA, la Comunidad Autónoma Andaluza se organiza territorialmente en:

- Municipios.
- Provincias.
- Otras entidades territoriales complementarias que puedan crearse por ley, que no alterarán en ningún caso la estructura territorial de Andalucía y estarán dirigidas a favorecer el ejercicio de las competencias municipales y provinciales.

La LAULA, establece en su artículo 3º, que los municipios y las provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de gobierno.

1.3. El Municipio

¿Que es el Municipio?

Como se ha indicado antes, el Municipio es parte integrante de la organización territorial del Estado, de acuerdo con la Constitución Española.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, establece que el Municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma, goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. La LAULA, lo define como la entidad territorial básica de Andalucía, instancia de representación política y como cauce inmediato de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, los municipios, pueden promover toda clase de actividades, y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. Los municipios prestan, por tanto, los servicios públicos más elementales a los ciudadanos, como pueden ser abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios, transporte urbano, etc...

¿Cuáles son los elementos que configuran un Municipio?

Los elementos esenciales que configuran un Municipio son tres: el territorio, la población y la organización.

- 1º La LBRL dispone que el territorio donde el Ayuntamiento ejerce sus competencias se denomina término municipal. Por otra parte, la LAULA establece que el término municipal es el espacio físico en el que el municipio puede ejercer válidamente sus competencias, abarcará tanto el suelo, como el vuelo y el subsuelo y no podrá exceder del territorio de una provincia.

¿Cómo se delimitan los términos municipales?

Según la LAULA, la demarcación municipal, consiste en la actuación administrativa tendente a determinar tanto la extensión y límites de las entidades locales territoriales, como elementos sustanciales de las mismas y definidores del ámbito espacial donde ejercen sus competencias, así como su capitalidad. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía la acordará mediante decreto.

El deslinde es la actuación de comprobación y ejecución de la demarcación municipal, que en ningún caso podrá implicar modificación de términos municipales.

¿Cómo pueden ser modificados los términos municipales?

El Estatuto de Autonomía establece que la alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes de la misma provincia se realizarán de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado.

Según la LAULA, los términos municipales podrán ser modificados por:

1. Segregación.
2. Fusión.
3. Agregación
4. Incorporación.
5. Aumento o disminución de su cabida debidos a dinámicas de la naturaleza.

Mediante las anteriores modificaciones o por combinaciones de ellas se podrá dar lugar a la creación y supresión de municipios o a la mera alteración de sus límites territoriales.

Corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía la competencia para efectuar las modificaciones de términos municipales en su territorio, previa la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo que, en todo caso, precisará informe técnico del centro directivo andaluz competente en cartografía. Una vez efectuada la modificación, se inscribirá en el Registro Andaluz de Entidades Locales y se remitirá al Registro Estatal para su oportuna inscripción.

¿Cómo se crean, suprimen o alteran los municipios?

La LAULA desarrolla esta materia y dispone que los supuestos que justifican la creación, supresión y alteración de municipios son los siguientes:

- La fusión de municipios, que consiste en la creación de un nuevo municipio, resultado de la unión de dos a más preexistentes y limítrofes de la misma provincia, que se suprimen.

Podrá acordarse la fusión de municipios cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Falta de recursos para prestar, cada uno de ellos, por sí o asociados, los servicios mínimos impuestos por la ley.
 - b) Confusión de sus núcleos de población consecuencia del desarrollo de sus edificaciones y demás espacios urbanos.
 - c) Existencia de condiciones de orden geográfico, económico, demográfico, administrativo o cualesquiera otras que pudieran hacerla necesaria o conveniente.
- La segregación de términos municipales, que consiste en la separación de parte del territorio de un municipio, bien para la creación de uno distinto o bien para ser agregado a otro preexistente, limítrofe y de la misma provincia, no comportando en este último caso la creación y supresión de municipios.

La creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional, solo se hará sobre la base de núcleos de población y necesitará, además de la conformidad expresa, acordada por mayoría absoluta, del pleno del ayuntamiento del municipio que sufre la segregación, la concurrencia de unas circunstancias que se recogen en esta Ley.

La alteración de términos municipales, mediante segregación-agregación, no podrá suponer para ninguno de los municipios afectados, ni la privación de los recursos necesarios para prestar los servicios básicos establecidos legalmente, ni la reducción de los servicios a los que viniesen obligados en función de su población. El municipio que experimente la segregación podrá ser compensado con la incorporación a su término de una parte del que originó esta alteración.

Si ello no fuera posible o conveniente, según los criterios de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma, podrá fijarse una compensación económica a cargo del municipio acrecido.

Solo podrá efectuarse la alteración en alguno de los siguientes casos:

- a) Cuando un núcleo de población de un municipio se extienda por el término de otro u otros limítrofes.
 - b) Cuando sea necesario dotar a un municipio limítrofe del territorio indispensable para ampliar los servicios existentes o instalar aquellos nuevos que imperativamente hubiere de prestar como consecuencia de un aumento de su población.
 - c) Cuando concurren otras circunstancias de orden geográfico, demográfico, económico, histórico o administrativo que así lo aconsejen.
- La incorporación de municipios, que consiste en la anexión a un municipio de la totalidad del término municipal de otro u otros limítrofes, que se suprimen.

La supresión por incorporación se podrá acordar sobre la base de alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

- a) Insuficiencia de medios para atender los servicios públicos obligatorios exigidos por la ley.
- b) Descenso acusado y progresivo de su población de derecho o su total desaparición, de forma que resulte técnicamente desaconsejable la prestación de los servicios públicos obligatorios exigidos por la ley.
- c) La incapacidad sobrevenida, total o sustancial, del territorio del municipio para la sustentación de edificaciones destinadas a uso residencial, como resultado de grandes obras hidráulicas o de infraestructuras de transportes, industriales o energéticas, alteraciones geológicas o causas análogas.

2º Conforme a la LBRL, el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal, constituye la población del municipio.

¿Quiénes forman la población del Municipio?

La población del Municipio está constituida por la vecindad del mismo. La condición de vecindad se adquiere por la inscripción en el Padrón Municipal, que tiene la naturaleza de registro administrativo. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos. La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento.

Toda persona que viva en España tiene la obligación de inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente. Quien resida en varios Municipios, únicamente deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo a lo largo del año.

El número de habitantes de un municipio es un dato muy importante para diversas materias legales, como por ejemplo en materia electoral, en materia tributaria, en las transferencias de fondos del Estado o de la Comunidad Autónoma.

¿Cuáles son los derechos y deberes de las personas que residen en los municipios?

De acuerdo con la LBRL y la LAULA, quienes residen en los Municipios, tienen los derechos y deberes que a continuación se enumeran:

- Ser persona electora y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- Participar en la gestión municipal de acuerdo con las distintas fórmulas previstas en las Leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de quienes son residentes sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- Utilizar los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales.
- Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.

- Acceder a la información sobre la actuación municipal. En tal sentido podrá obtener información sobre todo tipo de expedientes y documentos municipales.
 - Pedir la celebración de consulta popular.
 - Exigir la prestación de servicios públicos de competencia municipal, así como la vigilancia y cumplimiento de la reglamentación establecida en la ordenanza de cada servicio.
 - Ejercer la iniciativa popular. Como por ejemplo, en la creación de las entidades descentralizadas.
 - Cualesquiera otros recogidos en las leyes.
- 3º La organización hace referencia al gobierno y la administración de los municipios, que, de acuerdo con la Constitución Española, corresponden al Ayuntamiento y está integrado por el Alcalde y los Concejales. Este punto se encuentra desarrollado en otro apartado de esta Guía.

1.4. La Provincia

¿Que es la Provincia?

De acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Provincia es una Entidad Local, determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Por su condición de Entidad Local territorial, la Provincia ajusta su organización, competencias y funcionamiento a la normativa de administración y régimen local.

La LAULA, la define como aquella entidad local, determinada por la agrupación de municipios, cuya principal función, de conformidad con los mismos, es garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma. Estas materias se estudian en otro apartado de la presente Guía.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el gobierno y la administración autónoma de la Provincia, corresponde a la Diputación, como órgano representativo de la misma.

1.5. Otras Entidades Locales

¿Qué son las Mancomunidades?

Las Mancomunidades son asociaciones de Municipios, constituidas para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. La constitución de una Mancomunidad no puede nunca suponer que por la misma se ejerzan todas las competencias de los municipios mancomunados.

Cuando lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía podrá aprobar la constitución de Mancomunidades con Municipios pertenecientes a otras Comunidades Autónomas, así como que una Mancomunidad de Municipios de Andalucía pueda prestar servicios, con carácter provisional, a Municipios de otra Comunidad Autónoma que lo soliciten.

La gestión mancomunada permite a los Municipios, con escasos medios materiales y personales, alcanzar una gestión más eficaz de aquéllos.

¿Cómo se crean las Mancomunidades?

Las potestades de las Mancomunidades se contendrán expresamente en sus Estatutos.

Los Estatutos establecerán su régimen orgánico y de funcionamiento, y contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones:

1. Denominación y sede.
2. Municipios que la integran.
3. Objeto, fines, potestades, servicios y obras.
4. Órgano de representación municipal, atribuciones, composición, designación y cese de sus miembros.

5. Órganos de gobierno y administración, atribuciones, composición, designación y cese de sus miembros.
6. Normas de funcionamiento.
7. Recursos económicos (especial referencia a aportaciones de Municipios).
8. Período mínimo de permanencia, nunca superior a cuatro años.
9. Duración.
10. Procedimiento de modificación de los estatutos.
11. Procedimiento de incorporación y separación de Municipios.
12. Causas y procedimiento de disolución.
13. Normas de liquidación.
14. Derechos y obligaciones.
15. Régimen indemnizatorio por incumplimiento de obligaciones.
16. Previsiones de carácter jurídico de los bienes cedidos en uso por los Municipios que se separen.

El Pleno de cada Municipio interesado en constituir una Mancomunidad, deberá adoptar, por mayoría absoluta, el acuerdo inicial al respecto.

Es importante considerar la trascendental modificación que ha operado en el régimen de las Mancomunidades la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, al haber establecido que:

- Para no incurrir en causa de disolución, las Mancomunidades deberán adaptar sus estatutos, en el plazo de 6 meses, a las previsiones del artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local,
- Las competencias de las Mancomunidades estarán exclusivamente orientadas a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,
- El procedimiento de disolución de una Mancomunidad será iniciado y resuelto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, y el mismo conllevará: La incorporación del personal de la Mancomunidad disuelta a las Entidades Locales que formaban parte de ella, y la subrogación de tales Entidades Locales en todos los derechos y obligaciones de la Mancomunidad.

Los Estatutos serán elaborados por los Concejales de los municipios promotores reunidos en Asamblea (cuya Presidencia y Secretaría serán ostentadas, respectivamente, por el Alcalde y el Secretario del Ayuntamiento en cuyo Municipio se celebren las sesiones), o por una comisión (formada por representantes de los municipios designados por la Asamblea).

El proyecto de Estatutos deberá aprobarse inicialmente por la mayoría simple de la Asamblea, y tras someterse a información pública por el plazo mínimo de un mes, se remitirá a las Diputaciones Provinciales para que emitan informe en dos meses. Transcurrido dicho plazo (y examinadas las posibles alegaciones aportadas), la Asamblea aprobará provisionalmente el proyecto de Estatutos, remitiendo todo a los municipios afectados, que podrán aprobar definitivamente los Estatutos por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus respectivos Plenos. La asamblea o comisión gestionará su publicación en BOJA, que tendrá carácter constitutivo de la Mancomunidad, con la consiguiente obligación de inscribirla en el Registro Andaluz de Entidades Locales.

Para la modificación de los estatutos, así como para la adhesión y separación de Municipios, y para la disolución de la Mancomunidad, se seguirá un procedimiento similar. En caso de separación de Municipios, debe considerarse la relevancia de la liquidación de las deudas pendientes y de los gastos que suponga tal separación, así como de la posibilidad de que el órgano de representación municipal acuerde pedir a la Junta de Andalucía un ingreso compensatorio, de igual cuantía que el importe adeudado, reteniéndoselo al municipio deudor.

¿Qué son los Consorcios?

Para examinar la figura de los Consorcios, hemos de partir de la premisa de la profunda transformación de su régimen jurídico en los últimos años.

En este sentido, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa; y, finalmente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), apuestan decididamente por la restricción de la creación de los Consorcios, priorizando la cooperación entre Administraciones. Es importante considerar que esta última Ley, además

de derogar expresamente la referencia a los Consorcios del artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, ha previsto su entrada en vigor para el 3 de octubre de 2016.

En el artículo 118 de la LRJSP se definen los Consorcios como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, creadas por varias

Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Los Consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.

Los Consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con los convenios internacionales ratificados por España.

En su denominación deberá figurar la indicación “Consortio” o la letra “C”.

¿Cual es normativa aplicable a los Consorcios?

En el artículo 119 de la LRJSP se expresa que el régimen jurídico de los Consorcios será el que se establece en dicha Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y en sus estatutos; aplicándose supletoriamente las previsiones de la sociedad civil del Código Civil en cuanto a la separación, disolución, liquidación y extinción de los Consorcios.

¿A cual Administración Pública quedará adscrita un Consortio?

Los estatutos de cada Consortio concretarán la Administración Pública a la que el mismo quedará adscrito en cada ejercicio presupuestario. Así, atendiendo a los siguientes criterios de prioridad referidos a la situación del primer día del ejercicio presupuestario, el Consortio quedará adscrito a la Administración Pública que:

- a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno,
- b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos,
- c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo,
- d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del Consorcio debido a una normativa especial,
- e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno,
- f) Financie en más de un 50% o, en su defecto, en mayor medida la actividad del Consorcio, teniendo en cuenta la aportación del fondo patrimonial y la financiación concedida cada año,
- g) Ostente el mayor porcentaje de financiación en el fondo patrimonial,
- h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial, dependiendo de si los fines concretados en el estatuto se hallen orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

Si participan entidades privadas en el Consorcio, el mismo no tendrá ánimo de lucro.

En cualquier caso, la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local estableció un “régimen especial de determinados Consorcios”, al expresar que tales criterios de adscripción no resultan de aplicación a los Consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de tal Ley (es decir, antes del 31 de diciembre de 2013) que:

- No sean considerados Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas,
- Estén participados por Entidades Locales y entidades privadas,
- No estén incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos,
- No reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de dicha Ley.
- Tales Consorcios se registrarán por lo dispuesto en sus estatutos.
- También la Disposición Transitoria Sexta de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, prevé que los Consorcios que ya estuvieran creados en

el momento de su entrada en vigor, contarán con el plazo de un año para proceder a adaptar sus estatutos a las prescripciones de la citada Ley.

¿Cual es el personal con el que cuenta un Consorcio?

El personal podrá ser funcionario o laboral, procedente exclusivamente de las Administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción, y sus retribuciones no podrán superar, en ningún caso, a las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella Administración.

Excepcionalmente, cuando la singularidad de sus funciones haga imposible que participen personas provenientes de las Administraciones participantes, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o el órgano competente de la Administración a la que se adscriba, podrá autorizar que por el Consorcio se contrate directamente a su personal.

¿Cuál es el régimen presupuestario de los Consorcios?

Los Consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que se hallen adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se realizará una auditoría de las cuentas anuales, que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el Consorcio. Los Consorcios deberán formar parte de los presupuestos, e incluirse en la cuenta general de la Administración Pública de adscripción.

¿Cómo se crean los Consorcios?

Los Consorcios se crearán mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes.

En los Consorcios en los que participe la Administración General del Estado, se requiere que:

- Su creación se autorice por ley,
- El Consejo de Ministros autorice el convenio de creación,

- En el convenio se incluyan los estatutos, el plan de actuación del artículo 92 de la LRJSP, una proyección presupuestaria trienal y el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

¿Qué contenido deben tener los estatutos de un Consorcio?

Además de determinar la Administración Pública a la que se hallen adscritos, así como su régimen orgánico, funcional y financiero, los estatutos expresarán, al menos, los siguientes aspectos:

- Sede, objeto, fines y funciones.
- Identificación de los participantes y de sus aportaciones, con cláusulas limitadoras de las actividades si las entidades participantes incumplen sus compromisos de financiación, así como de aseguramiento de las cantidades comprometidas antes de realizar sus actuaciones presupuestadas.
- Órganos de gobierno, composición y funcionamiento. Podrán incluirse cláusulas que suspendan el derecho al voto de las entidades que incumplan sus obligaciones.
- Causas de disolución.

¿Cómo se ejerce la separación del Consorcio?

La LRJSP requiere tan solo dirigir un escrito de separación al máximo órgano de gobierno del Consorcio, expresando el motivo.

Si no se ha señalado el término de duración del Consorcio, un miembro puede separarse en cualquier momento. Aunque dicho término se encuentre fijado, podrá separarse cualquier miembro antes de tal plazo si algún otro miembro hubiera incumplido sus obligaciones estatutarias (particularmente el compromiso de aportaciones al fondo patrimonial). También podrá separarse el municipio consorciado que deje de prestar un servicio, siempre que tal servicio sea uno de los que presta el Consorcio.

¿La separación conlleva la disolución del Consorcio?

Sí conlleva la disolución, salvo que el resto de los miembros acuerden su continuidad y siempre que permanezcan, al menos, dos Administraciones, o

entidades u organismos públicos dependientes de más de una Administración.

Cuando no se produzca la disolución por concurrir tales circunstancias, se aplicarán las siguientes reglas:

- Se calculará la cuota de separación que le corresponda al miembro que ejerce su derecho de separación, atendiendo al criterio de reparto previsto en sus estatutos (o, en su defecto, a la cuota que se le hubiese otorgado en la liquidación, al porcentaje de aportaciones al fondo patrimonial, o a la participación en los ingresos). Si la cuota resulta favorable al miembro que se separa, deberá determinarse por el Consorcio la forma y condiciones de su pago. Si la cuota es negativa para el miembro que se separa, deberá fijarse la forma y condiciones de pago de la deuda por el miembro que ejerce su derecho de separación.
- Si el Consorcio se hallara adscrito a la Administración que ejerce su derecho de separación, deberá determinarse a cual queda adscrito de las restantes Administraciones que permanecen consorciadas, aplicando los criterios legalmente expresados.

¿Qué efectos produce la disolución de un Consorcio?

La disolución de un Consorcio (y el cumplimiento de los fines para los que fue creado) produce su liquidación y extinción.

El máximo órgano de gobierno del Consorcio adoptará el acuerdo de disolución, nombrando a un liquidador (un órgano o entidad de la Administración Pública a la que se halle vinculado el Consorcio) que calculará la cuota de liquidación que corresponda a cada miembro del Consorcio, siguiendo los criterios legales anteriormente referidos con respecto a la cuota de separación. Deberá determinarse la forma y condiciones de pago de la cuota de liquidación, en el supuesto de que esta resulte positiva.

¿Es posible que un Consorcio se extinga sin practicar la liquidación?

Sí, en el caso de que las entidades consorciadas acuerden la cesión global de activos y pasivos a otra entidad del sector público, con la finalidad de mantener la actividad y alcanzar los objetivos del Consorcio que se extingue.

¿Qué son las Comarcas?

Las Comarcas son Entidades Locales supramunicipales, diferentes de la Provincia, creadas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, y que agrupan a un conjunto de Municipios cuyas características determinan unos intereses comunes y que precisan de una gestión propia o de la prestación conjunta de servicios en dicho ámbito territorial.

Las Comarcas tienen carácter asociativo y asumen competencias y funciones de los Municipios integrados, si bien éstos conservarán su organización y la administración de su patrimonio. De hecho, la creación de estas Entidades Locales no puede suponer para los Municipios la pérdida de la competencia para prestar los servicios que exige la Ley, ni privar a los mismos de intervenir en los ámbitos materiales que aquélla les atribuye.

Las Comarcas se pueden crear por las Comunidades Autónomas, siempre atendiendo a lo dispuesto en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que se les asignen.

Las Comarcas podrán crearse a iniciativa de los Municipios interesados. De cualquier forma, no podrán constituirse si a ello se oponen las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

Cuando la Comarca vaya a agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario un informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan. En el artículo 97 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, se prevé la posibilidad de que por una Ley del Parlamento de Andalucía se regule la creación de las Comarcas.

¿Qué son las Áreas Metropolitanas?

Las Áreas Metropolitanas son Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

¿Quién crea, modifica o suprime las Áreas Metropolitanas?

La creación, modificación y supresión de las Áreas Metropolitanas se llevará a cabo por las Comunidades Autónomas, mediante ley y de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía, previa audiencia de la Administración General del Estado, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones afectadas.

Será la legislación autonómica la que determine los órganos de gobierno y administración de estas entidades supramunicipales, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área.

¿Cuáles son las Entidades Locales de ámbito inferior al Municipio?

Como cuestión previa, es necesario indicar cierta cuestión interpretativa que se debate en la actualidad, generada por la sucesión de la normativa aplicable al respecto:

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, publicada en el BOJA nº122, de 23 de junio de 2010, partiendo de la premisa de la autonomía municipal, subrayada en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, dispone en su artículo 109 que el municipio, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, puede desconcentrar su gestión (mediante la creación de órganos sin personalidad jurídica, como distritos, barrios, aldeas, pedanías ...), o descentralizar los servicios municipales, detallándose en sus artículos 112 y siguientes la regulación de la descentralización territorial municipal (más adelante se expondrá el contenido de estos preceptos).

El 31 de diciembre de 2013 entró en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013).

Primera interpretación.- De la lectura de varios preceptos de esta última norma y atendiendo a las argumentaciones vertidas en su Preámbulo (racionalización de la estructura organizativa de Administración Local, evitar el solapamiento competencial, ...), podría deducirse que la aparición en la escena jurídica de esta nueva Ley conlleva la derogación de todo el articulado de la Ley 5/2010, de 11 de junio, acerca de la referida descentralización territorial del municipio.

Así, en la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se modifican varios artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, suprimiendo de esta norma cualquier referencia a la personalidad jurídica de las Entidades Locales de Ámbito Inferior al Municipio (en este sentido puede verificarse, en la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, la nueva redacción de su artículo 3.2, la inclusión del nuevo artículo 24 bis, así como la dición literal de la Disposición Transitoria Cuarta y de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

Segunda interpretación.- No obstante, desde otro punto de vista, la expresión de las “demás Entidades Locales Territoriales”, mantenida en la modificación sufrida en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como la referencia en el nuevo artículo 24 bis de la misma Ley a la regulación de los “Entes de Ámbito Territorial Inferior al Municipio” por “las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local”, y la posibilidad de que la propia “población interesada” tome la “iniciativa” de crear “este tipo de Entes”, debiendo ser sencillamente “oído” el parecer del Ayuntamiento, podría interpretarse como una tolerancia legal a la creación en el ámbito municipal de este tipo de Entidades, máxime teniendo en consideración la expresa regulación legal contenida al efecto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Es importante señalar que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Por tanto, una vez que se tenga un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, podrá optarse con mayor seguridad jurídica por una u otra interpretación.

Sin perjuicio de lo anterior, se expone a continuación el contenido de los artículos 112 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía

Local de Andalucía (LAULA en adelante), referidos a la regulación de la descentralización territorial municipal.

En virtud de estos preceptos, el menor o mayor nivel de descentralización puede graduarse mediante la creación de Entidades Vecinales o de Entidades Locales Autónomas, en aquellos núcleos de población separados de la capitalidad del Municipio, con características singulares e intereses colectivos peculiares que hagan conveniente dotarlos de una gestión diferenciada del resto del Municipio.

Las Entidades Vecinales se crean para la gestión descentralizada de servicios locales de interés general y ejecución de obras de la competencia municipal que asuman por delegación del Ayuntamiento. Las Entidades Locales Autónomas suponen un mayor nivel de descentralización, y se crean para el gobierno y administración de sus propios intereses, diferenciados de los del resto del Municipio, a cuyo efecto ostentan potestades de autoorganización, reglamentaria, tributaria y financiera, sancionadora, etc..., y una serie de competencias de carácter marcadamente localizado en el casco urbano de la entidad (pavimentación de vías, alumbrado público, limpieza viaria, ferias y fiestas locales, abastecimiento de agua, etc...), así como las competencias que pueden serle transferidas por el Ayuntamiento.

¿Qué exigencias legales es necesario respetar para crear una Entidad Local Inframunicipal?

En la creación de una Entidad Local Inframunicipal, es necesario considerar los siguientes puntos:

- A) Órganos de gestión desconcentrada (distritos, barrios ...). Se crean por acuerdo del pleno del Ayuntamiento.
- B) Órganos de gestión descentralizada:
 - La iniciativa de creación puede partir de la Junta de Gobierno Local, de cualquier grupo político municipal o de la mayoría de los vecinos del territorio de la entidad proyectada con derecho a voto en las elecciones locales.

- Tras la recepción de la iniciativa el Ayuntamiento podrá aprobar en sesión plenaria la incoación del procedimiento de creación de una Entidad Vecinal o de una Entidad Local Autónoma.
- En la instrucción del procedimiento se ponderará la conveniencia del Ayuntamiento de crear una nueva entidad, así como una serie de factores de oportunidad (distancia de separación con respecto al núcleo en el que radica la capitalidad del Municipio, transportes públicos, previsiones urbanísticas, tendencia demográfica, viabilidad económica ...), debiendo concluir tales actuaciones instructoras con una propuesta de resolución para su elevación al pleno.
- El Pleno del Ayuntamiento deberá aprobar la creación de la entidad proyectada. En función de que se acuerde la creación de una Entidad Vecinal o de una Entidad Local Autónoma, las especificaciones contenidas en sus estatutos contendrán diferencias relevantes, referidas, principalmente, al ámbito competencial, al sistema de financiación, a las facultades de supervisión del Ayuntamiento y a los bienes patrimoniales afectos al ejercicio de las competencias.
- Las Entidades Vecinales contarán con una Junta Vecinal (integrada por la vocalía-presidencia y las vocalías) con un número impar de vocales.

Su personal podrá ser propio (funcionario o laboral) o del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento puede proponer la creación de plazas de personal funcionario de Administración Local con habilitación nacional, así como la agrupación con otras Entidades Vecinales para el sostenimiento en común de dichas plazas.

Las Entidades Locales Autónomas cuentan con su presidencia y con una junta vecinal, compuesta esta última por un número par de vocales. A su personal se le aplica el mismo régimen jurídico que al de las Entidades Vecinales.

- Las Entidades Vecinales y las Entidades Locales Autónomas aprobarán anualmente un presupuesto único, contando con una

asignación económica adecuada, en función de su población, servicios y necesidades, facilitada por el Ayuntamiento. El acuerdo plenario de concreción de tal asignación podrá ser impugnado ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- La Disposición transitoria segunda de la LAULA prevé la sujeción a la regulación contenida en esta norma tanto de las Entidades de Ámbito Territorial Interior al Municipio, constituidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, como por las Entidades Locales Autónomas, creadas desde la entrada en vigor de esta última Ley.
- En cualquier caso, es muy importante tener en consideración que, siguiendo una regulación acorde a la potestad de autoorganización del municipio y al principio de autonomía municipal, la LAULA prevé la supresión por el Ayuntamiento de las Entidades Vecinales (artículo 121) y de las Entidades Locales Autónomas (artículo 132) que existan en su término municipal, siempre que hubieran transcurrido cinco años desde la creación de tales entidades o cuando se evidencie el incumplimiento sistemático de los fines para los que se constituyeron o su inviabilidad económica, debiendo seguirse un procedimiento análogo al de su creación.

2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO LOCAL

Las Entidades Locales, en tanto que ostentadoras de poderes públicos, están sometidas al Derecho, fundamentalmente a las normas que constituyen el denominado Derecho Administrativo o Público. Al estar sometidas a la Ley y al Derecho, tal y como señala nuestra Constitución, solo pueden actuar cuando el ordenamiento jurídico les habilita para ello.

Dentro del ordenamiento jurídico administrativo, las Entidades Locales deberán tener en cuenta especialmente las normas que configuran el Ordenamiento Jurídico Local, es decir, aquellas que disciplinan y regulan su organización, funcionamiento, relaciones con terceros, relaciones internas, contratación, etc...

2.1. Legislación estatal sobre régimen local

¿Cual es la legislación del Estado en materia de régimen local?

La legislación del Estado en materia de régimen local está constituida por el conjunto de normas que disciplinan toda su organización y actividad.

Entre dichas normas, destacan las siguientes:

- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.](#)
- [Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.](#)
- [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.](#)
- [Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.](#)
- [Real Decreto 1690/1986, de 11 de Julio, por el que se aprueba del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales.](#)
- [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.](#)

- [Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local.](#)
- [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.](#)
- [Decreto de 17 junio 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.](#)

2.2. La potestad normativa local

¿Que es la potestad normativa local?

La potestad normativa local es un poder de naturaleza pública ejercido por las Entidades Locales, que deriva de la autonomía local, mediante el cual se dictan normas generales de obligado cumplimiento, sometidas a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, que se deducen del Estado de Derecho, y circunscritas a su ámbito territorial.

¿Dónde se reconoce la potestad normativa de las Entidades Locales?

La potestad normativa de las Entidades Locales está reconocida, de forma directa en la legislación sobre régimen local, tanto básica del Estado como autonómica y, de forma implícita, en la Constitución.

En el caso de la Constitución, son varios los preceptos que apuntan a este reconocimiento de la potestad normativa de las Entidades Locales, si bien ninguno de ellos la reconoce directamente, sino a través de la atribución a las mismas de autonomía para el ejercicio de sus competencias, su organización y gestión de intereses propios esto significa que dichas Entidades pueden crear su propio ordenamiento jurídico.

Es en la legislación sobre régimen local, donde se reconoce de forma expresa que, además de potestades como la de autoorganización, sancionadora o expropiatoria, las Entidades Locales gozan de potestad normativa, en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial. En este sentido, las Entidades Locales podrán aprobar Ordenanzas, así como Reglamentos y las Alcaldías dictar Bandos. Esta potestad la podemos ver reflejada en la Ley de Autonomía Local de Andalucía, por ejemplo en su

artículo 7.1, cuando establece que las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.

¿Cuáles son los límites de la potestad normativa local?

Los límites de la potestad normativa local son los mismos que los de la potestad normativa en general. Sin embargo, en el caso de las Entidades Locales es necesario reforzar el necesario respeto del principio de reserva de ley y la concreción de la materia normativa.

Tradicionalmente dichos límites de la potestad normativa se han clasificado en límites formales y materiales.

¿Cuales son los límites formales de la potestad normativa local?

Los límites formales de la potestad normativa local son los que afectan a su aspecto externo. Dentro de éstos cabe incluir todas las reglas relativas a la competencia, la jerarquía normativa, la reserva de ley y el procedimiento de aplicación de la normativa local, es decir:

- 1º La potestad normativa en las Entidades Locales deberá ser ejercida por los órganos competentes para ello según la legislación.
- 2º Las propias disposiciones normativas están ordenadas entre sí jerárquicamente, en función de la autoridad de la que emanen.
- 3º Existe una serie de materias que, por mandato constitucional, únicamente podrán ser reguladas por ley, al menos en lo que atañe a su contenido esencial, correspondiendo a la normativa local el desarrollo o concreción.
- 4º La potestad normativa local deberá seguir los procedimientos legalmente establecidos.

¿Cuáles son los límites materiales o sustantivos de la potestad normativa local?

Los límites materiales o sustantivos se refieren al contenido mismo de la potestad normativa local y se concretan en los siguientes:

- 1º El respeto a los Principios Generales del Derecho y, en especial, al principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que consagra la Constitución Española; esto es, que el poder normativo debe estar subordinado a esos principios generales, en tanto que éstos expresan los pensamientos jurídicos básicos de la comunidad, las ideas sustanciales que articulan y animan el ordenamiento en su conjunto.
- 2º La competencia material, funcional y territorial, que significa que la normativa local está ordenada al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuida en el concierto público.

La vulneración de estos límites por parte de la normativa local, lleva consigo, como regla general, la sanción de nulidad de pleno derecho, así como las vías de reacción contra dicha normativa, que comienzan con la posible revisión de oficio por la propia administración autora de la citada normativa.

Las Ordenanzas y Reglamentos, así como los Bandos de la Alcaldía, deberán dictarse dentro del ámbito competencial de las Entidades Locales y en ningún caso podrán contener preceptos contrarios a las Leyes.

En consecuencia, la normativa local debe vincularse a la Ley. Sin embargo, este principio presenta unos caracteres propios en las Entidades Locales, a causa del distinto papel que puede jugar la Ley en la determinación de las competencias locales, puesto que dichas competencias estarán determinadas por la Ley, estatal o autonómica, según el reparto establecido en la Constitución y, por tanto, también lo estarán el ámbito de la potestad normativa local y su grado de vinculación a la potestad normativa estatal o autonómica de desarrollo de la legislación sectorial.

Finalmente, la potestad normativa de las Entidades Locales será menor en las materias sobre las que existe una competencia compartida, que en aquellas que se han asignado con carácter necesario.

¿Que normas pueden aprobar las Entidades Locales en el ejercicio de su potestad normativa?

Como se ha indicado anteriormente, las Entidades Locales pueden aprobar dos tipos de normas: Reglamentos y Ordenanzas.

Dentro de estas normas existe una amplia tipología, derivada de la concepción de las mismas como el medio genérico de intervención en la actividad de los ciudadanos. En todo caso puede hacerse la siguiente enumeración de los Reglamentos y Ordenanzas Municipales:

- Reglamento Orgánico.
- Reglamento de Servicios.
- Ordenanzas generales no específicas.
- Ordenanzas y normas sobre de uso del suelo y la edificación.
- Ordenanzas fiscales.

¿Que procedimiento se sigue para la aprobación de las Ordenanzas municipales?

La potestad de aprobación de las ordenanzas, se encuadra entre los medios reconocidos por la ley para intervenir la actividad de las ciudadanos; debiendo los entes locales ajustar su proceder, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual. Por eso y por imperativo del principio constitucional de eficacia de la actuación administrativa, el proyecto de Ordenanza deberá ir acompañado de la justificación de su oportunidad mediante los informes, estudios o consultas de rigor.

El procedimiento general para la aprobación de las ordenanzas municipales debe ajustarse a las siguientes reglas:

- Aprobación inicial por el Pleno.
- Información pública y audiencia a las personas interesadas por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional.

La aprobación inicial por el Pleno deberá ir precedida de los correspondientes trámites internos de elaboración, con la participación de las

correspondientes comisiones asesoras, personal funcionario, etc... En este sentido, la legislación sectorial, sea estatal o autonómica, exige en ocasiones la emisión de informes previos a la aprobación de las Ordenanzas Locales.

La falta del preceptivo trámite de información pública y audiencia de las personas interesadas, es causa de nulidad de pleno derecho, sin que este vicio se pueda convalidar.

Cabe destacar el necesario y preceptivo informe de la Secretaría de la Corporación y de la Intervención, si afecta a la gestión económico-financiera de la Entidad y de otros órganos consultivos cuando se establezca expresamente.

En el supuesto de que se presenten bien reclamaciones o bien sugerencias, habrán de ser consideradas por el Pleno. Es aquí de aplicación el mandato legal de que la resolución, también la que pone fin al procedimiento de aprobación de una disposición administrativa, debe decidir todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y aquellas otras derivadas del procedimiento. Por consiguiente, habrá de darse contestación a todas las alegaciones u observaciones, aún a las presentadas por quienes no tengan la condición de persona interesada. Naturalmente la respuesta razonada de la Administración, podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

En cuanto a la entrada en vigor de la Ordenanza, ésta se producirá tras su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia.

Es importante resaltar respecto a las ordenanzas en general y a otros actos y disposiciones de los ayuntamientos que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 54 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, las disposiciones y actos administrativos de los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas, que versen sobre una serie de materias que dicho artículo enumera, deben ser publicados en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial.

Para la modificación de los Reglamentos y Ordenanzas deberán cumplirse estos mismos trámites.

¿Cómo se elaboran y aprueban las Ordenanzas fiscales?

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del [Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales](#), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos. Asimismo, estas entidades ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión. En resumen, estas Ordenanzas pueden ser de dos tipos:

- Ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales.
- Ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.

El procedimiento de elaboración y aprobación de las Ordenanzas fiscales se desarrolla en las siguientes fases:

- Aprobación provisional por el Pleno y por la mayoría simple del número legal de miembros de la Corporación, del acuerdo de imposición y ordenación del tributo.

En el expediente deberán incluirse las consultas, informes dictámenes y demás documentación preparatoria, si bien la Ley no lo exige expresamente. En todo caso será conveniente presentar una memoria económica en la que se evalúen las consecuencias presupuestarias derivadas de la aprobación de la Ordenanza.

- Los acuerdos provisionales adoptados por las Corporaciones Locales se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante 30 días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones pertinentes.
- En todo caso, las Entidades Locales publicarán los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de la Provincia. 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 y en las sedes electrónicas a que antes se ha hecho referencia.

- Finalizado el periodo de exposición pública, las Corporaciones adoptarán los acuerdos definitivos, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En caso de que no se presenten reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.
- Los acuerdos definitivos y el texto íntegro de las Ordenanzas se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y en las sedes electrónicas antes aludidas, sin que entren en vigor hasta su publicación.

¿Cuál es el contenido obligatorio de las Ordenanzas fiscales?

El contenido mínimo y obligatorio de las Ordenanzas Fiscales que regulan los tributos propios de las Entidades Locales según lo establecido en el artículo 16 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, debe ser el siguiente:

- La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo.
- Los regímenes de declaración y de ingreso.
- Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

Las ordenanzas reguladoras de los servicios están desarrolladas en otro apartado de esta Guía.

3. AUTONOMÍA, COMPETENCIAS LOCALES Y RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

3.1. LA AUTONOMÍA LOCAL.

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, define en su art. 3 la Autonomía Local como el ***derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.***

La Constitución española de 1978 (CE) reconoce y garantiza la Autonomía de las Entidades locales en su Título VIII. Los artículos 137, 140 y 141 recogen declaraciones expresas en este sentido. El primero de los preceptos señala que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses en referencia a los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas. El artículo 140, por su parte, garantiza la autonomía de los Municipios y su personalidad jurídica plena, en tanto que el artículo 141 define la Provincia como una Entidad Local con personalidad jurídica propia, atribuyendo su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

En idénticos términos se pronuncia la normativa Estatal en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (LBRL) señalando en su art. 1, en primer lugar, que los Municipios gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Y, en segundo lugar, la Provincia goza de idéntica autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En el Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por las Cortes Generales el 20 de diciembre de 2006, y ratificado en referéndum en Andalucía en 2007 (EAA), en línea con la CEAL, profundiza en la Autonomía Local, así, define en el art. 91.1 al Municipio como entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses.

Finalmente, la Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010, Ley 5/2010, de 11 de junio (LAULA) en su art. 4.1, y 4 establece una definición similar de la Autonomía Local a la que se contempla en la CEAL, por lo que queda definida la autonomía de municipios y provincias de Andalucía para la ordenación y gestión de sus asuntos de interés público en el marco de las Leyes, actuando bajo su propia responsabilidad y plena personalidad jurídica en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad.

La LAULA además establece que al amparo de la autonomía local y en el marco de sus competencias cada Entidad Local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas (art. 4.3).

El ejercicio efectivo de la autonomía local depende de una serie de factores que se recogen en la legislación vigente, y que doctrinalmente se proyecta sobre el principio de la “Garantía institucional de la autonomía local” descrito por el Tribunal Constitucional, entre otras en la STC 240/2006, FJ 8º, y citada en posteriores sentencias como la 132/2014, de 22 de julio, FJ 5º que expone:

<<Este Tribunal ha tenido ocasión de delimitar el contenido y la extensión de la autonomía local reconocida en los arts. 137,140 y 141 CE, entre otras, en STC 240/2006, FJ 8 según la cual <<se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STS 32/1981, FJ 4), (STS 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. ... Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional

la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional....>>.

Y la STC 210/2014, de 18 de diciembre, en su F.J. 3º, recuerda que:

<< ... el constituyente no ha predeterminado el contenido concreto de la autonomía local, por lo que es el legislador constitucionalmente habilitado quien puede ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, con el único límite de que no establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE....>>

En definitiva, la autonomía local mínimamente considerada supone:

- **Un núcleo primario de autogobierno representativo.**
- **Con potestades y competencias para ordenar y gestionar una parte importantes de asuntos públicos, en el marco de la ley y bajo su propia responsabilidad.**
- **Esta atribución competencial se gradúa en función de estar en presencia de un interés preferentemente local o supralocal, siendo directamente proporcional, de forma que cuanto mayor sea el interés local, más profundidad deberá tener la competencia.**
- **De tal modo que la institución local sea reconocible como tal por la sociedad en cada momento y tiempo.**
- **El legislador estatal o autonómico tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de este umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que le atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.**

El reflejo de esta garantía institucional se vive en la tensión entre la relación entre el art. 2.1 y el 62 de la LBRL, redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de manera que el máximo de la autonomía local, desde el punto

de vista competencial, comprende la atribución de competencias por parte del legislador sectorial (estatal o autonómico), que asegure a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyendo las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 2.1). Sin embargo, el mínimo de la garantía institucional, se produce cuando en los casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, en cuyo caso, las leyes reguladoras de la materia asegurarán a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndose a una de éstas la decisión final, pero sin poder afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponda a la entidad local (art. 62).

Por tanto, esta tensión competencial se produce en el marco de las materias reguladas en el art. 25.2 LBRL, en las que el Estado o la Comunidad Autónoma tienen que atribuir competencias propias a los Entes Locales, competencia propia que va desde emitir un informe o un trámite de audiencia y vista en un expediente hasta atribuir facultades normativas, ejecutivas y de gestión plenas sobre una materia, que permita definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas y bajo su responsabilidad.

De otra parte hay que tener presente la reforma de la CE del art. 135 que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, y la posterior Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, supone un mandato constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que por tanto queda fuera de la disponibilidad –competencia- del Estado y de las Comunidades Autónomas. **Por lo que el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por las entidades locales, no quebranta ni su autonomía política, ni su autonomía financiera, porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario**

en el que han de ejercitarse dichas políticas. Y no se vulnera la suficiencia financiera pues en nada interfieren en los recursos que se deben poner a disposición de los entes locales. Así mismo, en abstracto, los Planes económicos financieros, y su seguimiento por la Administración de tutela y del Estado encaminadas a la corrección del desequilibrio, constituyen una manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, que conlleva una función de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. Y por último, la obligación de suministrar información entra dentro de la competencia estatal sobre política presupuestaria parte esencial de la política económica general (SSTC 157/2011; 134/2011; 197/2011, sentencias acerca de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior).

Por tanto, el principio constitucional de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no quebranta la autonomía local consagrada también constitucionalmente, pero se establece una relación de coordinación entre ambos principios de tal modo que los principios del art. 135 CE limitan el ejercicio de la autonomía local, fijando un marco de actuación que restringe la amplitud del ejercicio de la autonomía local.

Según el mismo art. 4 en su punto 2 de la LAULA, la autonomía local comprende los siguientes aspectos:

- 1. La ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de municipios y provincias.**
- 2. La organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración.**
- 3. La organización y ordenación de su propio territorio.**
- 4. La regulación y prestación de los servicios locales y la iniciativa económica.**
- 5. La gestión del personal a su servicio.**
- 6. La gestión de su patrimonio.**
- 7. La recaudación, administración y destino de los recursos de su hacienda.**

Hoy día, tras el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 y la LAULA, puede completarse esta garantía institucional de la siguiente manera:

1) Competencias

El EAA y la LAULA, han dado un paso importante en el campo de la acción de los Entes Locales ampliando el círculo de asuntos que les afectan directamente como competencias propias y de interés preferentemente local. De este modo se atribuyen 28 materias con sus correspondientes funciones y potestades (EAA art. 92.2; LAULA arts. 9-15).

El reforzamiento de la Autonomía de la comunidad política local a través de las competencias fijadas en la LAULA viene además del hecho de que dichas competencias se fijan en una Ley Autonómica de carácter institucional y territorial según el art. 108 del EAA aprobada por un quórum reforzado de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento, razón por la que el art. 6.2 de la LAULA determine que las competencias locales en dicho texto legal tienen la consideración de propias y mínimas siendo sólo posible ser ampliadas por las leyes sectoriales, pero nunca reducidas o ignoradas. Se recoge así un “blindaje competencial” frente a leyes sectoriales autonómicas, al establecerse que dichas competencias propias son “mínimas”, lo que significa que no podrán ser desconocidas por el legislador sectorial en su regulación, por lo que las leyes sectoriales podrán ampliar las competencias locales, pero en ningún caso reducirlas.

Sin embargo, la nueva redacción del art. 25.2 de la LBRL, dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), además de reducir el ámbito de las materias susceptibles de atribución de competencias propias, las establece como listado cerrado y no abierto, por lo que produce una contraposición con el art. 92.2 del EAA que recoge un elenco mayor de materias que el art. 25.2 LBRL, así como con las competencias propias previstas en la LAULA sobre materias no recogidas tampoco en el art. 25.2 de la LBRL.

2) Financiación

Se recoge la regla general de la financiación incondicionada para gestionar la competencias propias a través de un fondo de nivelación municipal (el art. 192.1 EAA expresa que la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma se regulará por ley para los Entes Locales, que es la Ley 6/2010, de 11 de junio). Adicionalmente cabe la financiación condicionada a través de

programas específicos para materias concretas. (CEAL art. 9.1; 9.7. EAA art. 192.1, LAULA arts. 24-25).

Este principio es esencial, se necesitan fondos suficientes para el desempeño de sus funciones y fines (art. 142 CEE, art. 105 LBRL, art. 2 TRLHL), y que los fondos sean incondicionales para hacer posible definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas y actuar bajo su propia responsabilidad.

<<La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente le han sido encomendadas (...) es decir; para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE>> (STC 104/2000, FJ 4º).

3) Subsidiariedad de la Comunidad Política Local.

En el art. 6.3 de la LAULA y 4.3 CEAL se establecen que las competencias locales se rigen por el principio de mayor proximidad a la ciudadanía. Y la legislación tomará en consideración, en su conjunto, a la “comunidad política local”, integrada por municipios y provincias, al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública que le corresponde de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía de las mismas. Esto significa ampliar el ámbito de actuación de los entes locales, con libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia, sirviendo como referencia la comunidad política local, de manera que no corresponderá a otras Administraciones Públicas materias que puedan ser desarrolladas en el ámbito municipal o provincial, siempre que entre las mismas exista capacidad de gestión, eficacia y eficiencia.

4) Organización propia.

La autonomía local también significa la potestad de autoorganización de los entes locales, de manera que respetando la organización mínima y necesaria establecida en la LBRL, cada municipio y provincia puede dotarse de los órganos que estime por conveniente para el cumplimiento de sus fines y permitir una gestión eficaz en función de sus propias características y peculiaridades.

Se destaca la renuncia por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía a establecer una organización complementaria (art. 5.2 LAULA), cuando el propio Tribunal Constitucional (TC) en la sentencia 214/1989 ratificó la constitucionalidad de dicha posibilidad recogida en el art.20.2 de la LBRL. Por lo que los órganos complementarios serán establecidos por los propios entes locales a través de sus Estatutos de organización.

Así mismo, la potestad de organización comporta la libertad en decidir la organización necesaria para la prestación de actividades y servicios públicos, como se recoge en la Exposición de Motivos VIII, 2º párrafo, y art. 10 de la LAULA. En este sentido, podrán los entes locales asociarse entre sí o con otras Administraciones Públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, delegar o encomendar el ejercicio de competencias y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes. Por ello, podrán utilizarse las formas previstas en el art. 85 y 85.bis y ter LBRL, y art. 33 y siguientes de la LAULA de modalidades de prestación de servicios públicos.

Ahora bien, esta libertad de organización prestacional de servicios públicos y actividades queda condicionada por el principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria a tenor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, en los términos recogidos en el art. 85 LBRL.

5) Menor tutela y control de legalidad.

La autonomía local también ha supuesto con la aprobación de la LAULA, la desaparición de determinados controles previos en la adopción de acuerdos por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la menor remisión de documentación con carácter general.

De otro lado, el control de legalidad de actos y acuerdos de los Entes Locales deben sujetarse al principio de proporcionalidad reflejado en el CEAL art. 8.2 y 8.3, por lo que todo control administrativo de los actos de las Entidades Locales no debe normalmente tener como objeto más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Dicho control administrativo (arts.63-67 LBRL, art. 92.1 EAA y arts. 55-56 LAULA) debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

6) Potestad de autonormación

Nuevo enfoque de la potestad de autonormación o capacidad de dictar normas por sí misma de los EE.LL. Es sin duda una de las características más relevantes de la nueva configuración de la autonomía local. Los Entes Locales no tienen potestad legislativa, sólo la Administración Central y las Administraciones Autonómicas tienen capacidad de dictar leyes, los Entes Locales sólo tienen potestad normativa de rango reglamentario que depende jerárquicamente de lo que dispongan las leyes. Ahora bien, ésta relación ley-reglamento desde el principio de legalidad puede ser de dos tipos:

1. **Principio de vinculación positiva**, que es la manifestación rígida y exigente del principio de legalidad, de tal manera que sólo se puede regular por reglamento aquello que la ley expresamente autoriza, lo que no está permitido, está prohibido, por tanto, necesidad de previa habilitación legal y en la medida en que le habilite.
2. **Principio de vinculación negativa**, que es la manifestación flexible del principio de legalidad. La Administración puede hacer todo aquello que no le esté prohibido y no únicamente lo que le esté permitido, es la expresión jurídica “en el marco de la ley” donde la Administración es libre para ordenar siempre que se mueva dentro del marco prefijado legalmente.

Existen sólidas razones para mantener actualmente la aplicación a la potestad normativa local el principio de vinculación negativa. La primera de carácter legal la recoge el art. 4.1 de la LAULA, que expresa que los municipios y provincias de Andalucía gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el *marco de las leyes*. En el art. 7.1 de la LAULA establece que las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su *potestad normativa*, de las correspondientes materias y en el art. 8 de la LAULA comprensiva de una cláusula general de competencia, se refiere a la competencia de los municipios andaluces para ejercer su iniciativa en la *ordenación y ejecución* de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, *siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno*.

Expresión similar se recoge en el CEAL art. 4.2 que establece que las Entidades Locales, tienen, *dentro del ámbito de la ley, libertad plena para*

ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. La segunda razón para avalar la aplicación del principio de vinculación negativa es un criterio avalado por el propio Tribunal Constitucional (SSTC 233/1999 y 132/2001), y posteriormente recogido por el Tribunal Supremo, basado en el principio de representación democrática en la potestad reglamentaria: Los Plenos de Ayuntamientos representan directamente a los ciudadanos quienes han elegido directamente en sufragio a sus ediles, por lo que en su base ostentan la misma legitimación democrática que cualquier ley parlamentaria.

7) Relaciones interadministrativas.

Con las relaciones interadministrativas se flexibiliza y ensancha el ejercicio efectivo de la autonomía local en base en el derecho de asociación de los EE.LL. (CEAL, art 10 y LAULA art. 10), pasando de la estática de la atribución de competencias a la dinámica de su ejercicio efectivo.

8) Relaciones Institucionales

En Andalucía existen dos órganos institucionales, que tienen, entre otras funciones, proteger el respeto de la autonomía local. Uno es un órgano estatutario por venir recogido en el propio Estatuto de Autonomía en su art. 95; regulado por la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL) , y también recogido en la LAULA en su art. 85.

El otro, es un órgano de nueva creación de la LAULA en su art. 57: El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL), exclusivamente integrado por representantes de los Entes Locales, que con carácter preventivo trata de establecer una “alerta temprana” para el respeto de la autonomía de la comunidad política local.

9) Autonomía política.

El Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Andalucía nº 827/2009 relativo al anteproyecto de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, expone sobre la naturaleza de la autonomía local que aunque la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 y en igual sentido la STC 25/1981, declarase que *“las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior*

a la administrativa que corresponde a los Entes Locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política”, no puede ponerse en duda que las Entidades Locales están dotadas por la Constitución de Autonomía Política y pueden orientar su acción de gobierno en función de opciones políticas propias, pues de lo contrario no estaríamos hablando de auténtica autonomía.

En este punto no puede desconocerse la decisiva influencia que ha tenido la CEAL en la nueva configuración de la autonomía local, en cuyo preámbulo se establece el convencimiento de la existencia de Entidades Locales investidas de competencias efectivas que permite una administración eficaz y próxima al ciudadano; y en este sentido, esto supone la existencia de Entidades Locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos que se benefician de una amplia autonomía.

En efecto, aún siendo cierto que los municipios carecen de poder legislativo, parece claro que el poder político de las instituciones no debe confundirse, en ningún caso, con su capacidad normativa o de legislar, y esta conclusión es clara con la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al tener el órgano plenario municipal un *“poder de dirección política”*. Se trata de un poder de autodeterminación para orientar y dirigir política y administrativamente la comunidad vecinal, determinando preferencias y prioridades, más allá de una mera autonomía administrativa y que se concreta en la LAULA en el art. 4 punto 3 cuando expresa *“Al amparo de la autonomía local que garantiza esta ley, y en el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas”*.

10) Conflictos en defensa de la autonomía local.

El Tribunal Constitucional se erige en el máximo garante de la autonomía local frente a eventuales vulneraciones de la misma por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta garantía que constituye el Tribunal Constitucional ha chocado tradicionalmente con la falta de legitimación de las Entidades Locales para plantear de forma directa el recurso de inconstitucionalidad.

En 1999, se aprueba la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal

Constitucional que incorporaba la tradicional reivindicación de las Entidades Locales de poder acceder al mismo en defensa de ese ámbito de Autonomía Local que garantiza la Constitución.

La reforma no legitima a las Corporaciones Locales para interponer el recurso de inconstitucionalidad, si bien arbitra un procedimiento para plantear “conflictos en defensa de la Autonomía Local”, en el que sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad: la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que no podrá alegarse otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la CE garantiza a los entes locales en los arts. 137, 140 y 141, que establecen el contenido mínimo de dicha autonomía (SSTC 121/2012; 37/2014; 95/2014; 132/2014).

Están legitimados para plantear este tipo de conflictos:

1. El Municipio o Provincia que sea destinatario único de la Ley.
2. Un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
3. Un número de Provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local es necesario el acuerdo del órgano plenario de cada Ente Local con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

Una vez cumplido el requisito anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen preceptivo no vinculante del Consejo Consultivo de Andalucía.

Las Asociaciones de Entidades Locales podrán asistir a los Entes Locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del conflicto.

En todo caso, cabe señalar los siguientes elementos esenciales para garantizar la autonomía de la comunidad política local:

- 1. La independencia de los miembros de las Corporaciones Locales frente a injerencias de otros poderes.**
- 2. La preparación y fuerte liderazgo de los equipos de gobierno.**
- 3. Estructuras supramunicipales fuertes y asentadas.**
- 4. Estructuras organizativas flexibles, dinámicas y adaptativas.**
- 5. La precisión clara de las competencias de la Entidad Local con relación a otros entes territoriales.**
- 6. El establecimiento de relaciones de cooperación y coordinación con respeto a los ámbitos competenciales propios, sustituyendo las relaciones entre Administraciones Públicas basadas en competencias y recursos por otros basados en objetivos y proyectos compartidos.**
- 7. La suficiencia financiera o de medios económicos no condicionados para el cumplimiento de sus fines.**

3.2. LAS COMPETENCIAS LOCALES

Por competencia podemos entender, a nuestros efectos, el marco de intervención de una Administración Pública o nivel de gobierno sobre una materia o submateria determinada, estableciendo el ordenamiento jurídico un conjunto de atribuciones, funciones y potestades para su ejercicio. Distribución competencial realizada en función de los intereses prevalentes en juego de cada Administración Pública.

Nuestro sistema de competencias, complejo, interrelacionado, prefijado constitucionalmente, no funciona con un criterio rígido de separación material, siendo inevitable que en diversas materias y sectores concurren la acción de varias Administraciones Públicas, intentando cada una de ellas fijar su propia política a corto y largo plazo, por lo que se corre el riesgo de que cada una por su cuenta adopte decisiones que afecten a los otros niveles de gobierno, interfieran o menoscaben sus competencias, dupliquen esfuerzos, o se adopten decisiones contradictorias, con clara repercusión en el principio de eficacia y eficiencia en la gestión pública, máxime cuando en el ámbito local no existen competencias exclusivas integrales o plenas; por el contrario, la mayor parte de las competencias son compartidas y concurrentes. No puede olvidarse que los Entes Locales no tienen facultades de dictar leyes, que le vienen impuestas del Estado y de las Comunidades Autónomas, por lo que indefectiblemente siempre comparten la función de ordenación. Cuestión que, por otra parte, significa el carácter “bifronte” de la materia de régimen local, que implica legislación básica estatal más desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas y que ha sido plenamente confirmado por la sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio en sus fundamentos jurídicos 36, 37, 60 y 100, tras el intento de “interiorización” autonómica con los Estatutos de segunda generación. Y que ha recordado la STC 210/2014, de 18 de diciembre, en su fundamento jurídico 3.

LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS.

1. Las características de las competencias:

Pueden clasificarse las competencias en general en competencias exclusivas-integrales o plenas, y las competencias compartidas o propias, estas a su vez se distinguen en compartidas-exclusivas y en compartidas-concurrentes. También pueden ser transferidas o delegadas.

Las competencias exclusivas integrales o plenas son aquellas en la que todas las funciones y potestades de una materia se atribuye en exclusiva a una única Administración Pública con exclusión de las restantes. Este tipo de competencia no existe en el ámbito local pues todas las materias son compartidas.

Las competencias compartidas o propias son aquellas en las que se comparte una materia entre varias Administraciones Públicas. Si comparten materia pero se asigna en exclusiva a cada una de las Administraciones distintas funciones, hablamos de competencias **compartidas exclusivas**. Si por el contrario, además de compartir materia también se comparten funciones, estamos en presencia de competencias **compartidas concurrentes**.

La totalidad de competencias locales son materias compartidas con la Administración Central y/o la Administración Autonómica. Así mismo, también comparten la función de ordenación (regulación jurídica mediante normas), pues en todo caso, la facultad de regulación mediante Ley de las materias es del Estado y/o de la Comunidad Autónoma, mientras a los Entes Locales le corresponde su regulación mediante normas reglamentarias (Ordenanzas, Estatutos, y Reglamentos) con sujeción al principio de vinculación negativa como hemos visto antes en la mayoría de las materias. Por todo ello, se trata de competencias compartidas concurrentes en la función de ordenación. Por contra, en la función de ejecución, aplicación o gestión, se atribuyen más materias en exclusiva a los Entes Locales, que derivan en todo caso de los servicios mínimos obligatorios y de competencias ejecutivas en materias compartidas.

Se establecen tres tipos de competencias locales:

- **Competencias propias.** (art. 7.1 y 25.2 LBRL, 92.2 EAA, art. 6.2 y 9 LAULA).
- **Competencias no propias (impropias) o transferidas.** (art. 7.4 LBRL, art. 93 EAA. arts. 16-18 LAULA).
- **Competencias Delegadas.** (art. 7.3 y 27 LBRL, 16, 19-22 LAULA).

Sin olvidar que también existen las encomiendas de gestión y las actividades económicas de iniciativa pública.

2. Cuando la Ley habla de competencias “**propias**” de los Entes Locales (art. 7.1 y 25.2 LBRL, 92.2 EAA, art. 6.2 y 9 LAULA), realmente se está refiriendo a una competencia compartida exclusiva o concurrente con las otras Administraciones Públicas, que se ejerce con unas peculiaridades:

- a) **Se atribuyen sólo por Ley.**
- b) **Se ejercen en régimen de autonomía.**
- c) **Se ejerce bajo la propia responsabilidad.**
- d) **Sujeta a control de legalidad y constitucionalidad.**
- e) **Ejercida en el marco de las leyes. Deben permitir un ámbito propio de regulación normativa.**
- f) **En las competencias propias atribuidas por las leyes autonómicas de Andalucía, les corresponde a la entidad local, la ejecución administrativa, incluyendo la incoación y la resolución final en los procedimientos administrativos, de acuerdo con las leyes.**
- g) **Atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.**
- h) **Son competencias mínimas, que pueden ser ampliadas por la legislación sectorial Autonómica.**
- i) **Se ejercen en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad.**
- j) **Garantiza al municipio la libertad de opciones en su gestión. Para su ejercicio pueden asociarse entre sí varios municipios o con otras Entidades Locales, Administraciones Públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, delegar, o encomendar su ejercicio y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes, en el marco de la sostenibilidad financiera y eficiencia, sin que se vea afectada la titularidad de la competencia ni las garantías de los ciudadanos.**

3. El artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local recoge las **materias** sobre las que los Municipios tienen competencias en todo caso como propias. Anteriormente se trataba de un mínimo denominador común en todo el país que constituía el reducto mínimo de la autonomía local como se indica en los artículos 2 y 7 de dicha Ley. Pero con la nueva redacción del art. 25.2, se establece una lista cerrada de materias sobre las que se pueden atribuir competencias propias, por lo que ya no se trata de un mínimo sino de un máximo, y que choca frontalmente con el art. 92.2 EAA, que recoge otras materias distintas para ser atribuidas como competencias propias a los Entes Locales de Andalucía. Además, algunos apartados de dicho precepto pueden ser cuestionados como de carácter “básico” desde el punto de vista material, pues más que determinación de materias, se trata de auténticas asignación de funciones concretas, sobre materias indisponibles por parte del legislador estatal e impidiendo la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo, como establecen las SSTC 147/1991, FJ 5, 50/1999, FJ 3 y 210/2014, FJ 4.

La atribución de competencias sobre dichas materias se realiza en los términos que fije la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es decir, sobre dichas materias los Municipios tienen que tener alguna competencia, siendo las otras dos Administraciones las que fijan la profundidad de la intervención municipal (funciones y potestades) en función de una serie de principios y criterios establecidos en los arts. 2, 25, 62 de la LBRL, y art. 6.3 LAULA, lo que en ocasiones significa un criterio de oportunidad en manos de la Administración del Estado o Comunidad Autónoma en la conformación del nivel de autonomía local pero siempre respetando el mínimo de la “Garantía Institucional”, o en términos de dicha garantía formulada negativamente, de que los municipios no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25 LBRL.

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS

- 1. Características o naturaleza de la actividad pública de que se trate que permita o sea conveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia.**
- 2. La capacidad de de gestión de la entidad local (principio de eficacia y eficiencia).**
- 3. En función del principio de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (principio de subsidiariedad).**
- 4. Con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**
- 5. No se produzca una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.**

A estos principios se suma otro recogido, a parte del principio de subsidiariedad, en el art. 6.3 LAULA para los municipios Andaluces:

- 6. La legislación autonómica tomará en consideración, en su conjunto, a la comunidad política local (municipios, provincias), al valorar la amplitud o naturaleza de la materia o actividad pública, la capacidad de gestión de las entidades locales o las necesidades de eficacia o economía.**

Dado que la inmensa mayoría de materias recogidas en el art. 25 de la LBRL están dentro de la esfera competencial de las Comunidades Autónomas (por tanto, se trata de materias compartidas Comunidades Autónomas-Entes Locales), son éstas las que a través de su legislación tienen que regular el ámbito competencial de los Entes Locales, con lo que todos los municipios del país intervienen en las materias establecidas en el art. 25, pero cada Comunidad Autónoma fija el nivel o intensidad de cuántas funciones y potestades le corresponden a los municipios sobre cada materia reservada como competencia propia.

4. En este sentido el EAA en su art. 92 establece que el Estatuto garantiza a los municipios un “núcleo competencial propio” que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, teniendo los Ayuntamientos competencias propias sobre una serie de materias, en los términos que fijan las leyes.

Si analizamos el art. 25.2 de la LBRL veremos que las materias son prácticamente las mismas que en la anterior versión, aunque en algunas de ellas se produce una nueva redacción y se suprimen también algunas materias, y, de otra parte, en relación con el art. 92.2 del EAA veremos que las materias son similares y en su relación debe interpretarse con un criterio amplio y no restrictivo:

a).- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

El art. 92.2 a) EAA, expresa ordenación en vez de planeamiento, aunque la ordenación es un concepto más amplio que el de planeamiento. Además la potestad reglamentaria está incluida como potestad propia de los entes locales, y en la gestión y ejecución se incluye “ratione materiae” la función normativa.

a).- Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

En el EAA art. 92.2 b) se recoge la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial. La LBRL en materia de vivienda se ciñe ahora exclusivamente a la vivienda de protección pública aunque con unas funciones más amplias, no sólo en la participación de la planificación, sino en todo el recorrido de la promoción y gestión de las mismas, pero siempre y cuando su gestión mantenga la sostenibilidad financiera del Ente local.

a).- Protección y gestión del Patrimonio histórico.

En el art. 92.2 g) EAA, se recoge la materia de la cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio

histórico y artístico andaluz. Por lo que la expresión del art. 25.2 a) LBRL es más amplia en los términos previstos en la legislación sectorial del patrimonio histórico.

b).- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

La LBRL, expresa el “medio ambiente urbano”, por lo que todo lo relacionado con ello está incluido en dicha materia de reserva a competencia propia. Pero excluye el medio ambiente en el entorno natural de su territorio. El EAA art. 92.2 recoge en esta materia la recogida y tratamiento de residuos, la cooperación con otras Administraciones Públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente.

c).- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

El EAA 92.2 d) también recoge los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de las aguas residuales.

d).- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

El EAA 92.2 e) recoge sobre esta materia la conservación de vías públicas urbanas y rurales, en el apartado anterior d) el servicio de limpieza viaria y el alumbrado público.

e).- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

La LBRL realmente está regulando más que una materia una submateria muy acotada que en realidad se trata de una atribución concreta de una competencia de gestión y ejecución en materia de servicios sociales. Mientras que el art. 92.2 c) del EAA, sí recoge una materia amplia en gestión de los servicios sociales comunitarios, que es un concepto mucho más amplio que la mera información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a las personas en situación o riesgo de exclusión social. Por tanto, en esta materia si se plantea el problema de reducción del ámbito competencial

de los entes locales como competencia propia. Y que tiene relación con la Disposición Transitoria 2ª de la LRSAL que prevé la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales atribuidas a los entes locales con fecha máxima del 31 de diciembre de 2015, sin perjuicio de las Comunidades Autónomas de delegar estas competencias de conformidad con el art. 27 LBRL.

f).- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

Materia recogida en el 92.2 EAA de prevención y extinción de incendios como servicio básico, pero no alude como materia propia, ni la policía local ni la protección civil. Aunque sobre esta última en el apartado i), establece la de la regulación de las condiciones de seguridad en actividades organizadas en espacios públicos y en lugares de concurrencia pública.

g).- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

El EAA 92.2 apartado d) recoge como servicio básico el de transporte público de viajeros. También regula en el art. 92.2 apartado f) la ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas. Parece que la LBRL no incluye el servicio de transporte individual, sólo el colectivo, aunque en la legislación del sector, no se distingue el transporte público urbano en colectivo del individual.

h).- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

El 92.2 k) EAA recoge la promoción del turismo.

i).- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

Sobre estas materias no realiza reserva expresa de competencia propia el EAA.

j).- Protección de la salubridad pública.

Sobre esta materia no realiza reserva expresa de competencia propia el EAA. Y la LBRL la reduce más a través de la Disposición Transitoria 3ª de la LRSAL, por cuanto establece que en el plazo perentorio de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, las CC.AA. prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

k).- Cementerios y actividades funerarias.

Materia contemplada en el art. 92.2 EAA apartado n) de cementerio y servicios funerarios.

l).- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

El EAA art. 92.2 m) recoge la promoción del deporte y la gestión de equipamientos públicos de uso público.

m).- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

El EAA art. 92.2 l) recoge la promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.

n).- Participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Aquí tampoco la LBRL está contemplado en sentido estricto una materia, sino más bien unas funciones muy específicas, como las de vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria o la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros públicos de titularidad local. Y sigue manteniéndose la “carga” que no la competencia de facilitar los solares a las otras Administraciones con fines educativos. De otro lado, no existe dicha materia o competencia reservada como propia en el art. 92.2 EAA.

La solución adoptada en el 25.2.n) LBRL, tiene un carácter provisional, puesto que en la Disposición Adicional 15ª de la LRSAL, establece que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que prevén como propias de los municipios relativas a la educación, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por las Diputaciones Provinciales o por cualquier otra Entidad local, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

ñ).- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Se trata de una nueva materia que no se incluía ni colateralmente en la anterior redacción del art. 25.2 LBRL, y que tampoco se encuentra recogida en el art. 92.2 EAA.

EXCLUSIONES.

1. En el art. 25.2 LBRL, no se recoge la materia de la **sanidad**, que antes comprendía la “participación en la gestión de la atención primaria de la salud” (25.2.i), y se prevé expresamente que dicha materia deberá ser asumida por las CC.AA., de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales en el plazo máximo de cinco años que irán asumiendo progresivamente en un 20% cada anualidad, sin perjuicio de su delegación a los municipios en los términos del art. 27 LBRL (Disposición Transitoria 1ª LRSAL). Y de otro lado, debe tenerse presente que es competencia propia de las Diputaciones Provinciales, la coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.
2. Se queda fuera de la actual redacción del art. 25.2 LBRL la materia de **defensa de usuarios y consumidores** (anterior 25.2 g) LBRL), que se contempla expresamente en el apartado j) del art. 92.2 EAA, por lo que en los términos de la LBRL, sólo cabe la delegación de la competencia en los términos del art. 27 LBRL.

3. El art. 92.2 apartado ñ) EAA cierra el listado de materias sobre las que se pueden atribuir competencias propias, con una cláusula abierta: **“Las restantes materias que con éste carácter sean establecidas por las leyes”**, sin embargo, con la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, que por el contrario establece un listado cerrado de materias, y al no tratarse ya de reserva estatutaria, choca frontalmente con la legislación básica estatal.

Las leyes sectoriales, que en base a este listado de materias recogido en el art. 25.2 LBRL, atribuyan **competencias propias**, deberán realizarse con los siguientes requisitos:

- 1) **La ley deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. (art. 25.4 LBRL).**
- 2) **La ley deberá prever la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales, sin que ello pueda suponer, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. (art. 25.4 LBRL, art. 25 LAULA).**
- 3) **La ley deberá garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración. (art. 25.5 LBRL).**
- 4) **Las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma, podrán ampliar el nivel de la competencia propia previamente atribuida por la LAULA, pero en ningún caso de reducirlas. (art. 6.2 LAULA).**

- 5.- De otro lado, en el ámbito de sus competencias, el art. 26.1 de la LBRL como el art. 31.2 de la LAULA establecen una serie de **servicios públicos básicos de prestación obligatoria** en los municipios.

El apartado 1 del art. 26 establece un listado abierto de servicios, por lo que las Comunidades Autónomas pueden establecer otros servicios.

A. Servicios obligatorios en todos los municipios de Andalucía (art. 26.1.a LBRL, 31.2 LAULA en relación con el art. 92.2.d EAA):

- 1.- Alumbrado público.
- 2.- Limpieza viaria.
- 3.- Abastecimiento de agua potable.
- 4.- Alcantarillado.
- 5.- Tratamiento de aguas residuales.
- 6.- Recogida y tratamiento de residuos.
- 7.- Cementerio.
- 8.- Acceso núcleos de población.
- 9.- Pavimentación de vías públicas.
- 10.- Prevención y extinción de incendios.
- 11.- Transporte público de viajeros.

B. En municipios de más de 5.000 habitantes (art.26.1.b LBRL):

- 1.- Parque Público.
- 2.- Biblioteca Pública.
- 3.- Tratamiento de residuos (para todos los municipios de Andalucía EAA).

C. En municipios de más de 20.000 habitantes (art.26.1.c LBRL):

- 1.- Protección Civil.
- 2.- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- 3.- Instalaciones deportivas de uso público.
- 4.- Prevención y extinción de incendios (para todos los municipios de Andalucía EAA)

D. En municipios de más de 50.000 habitantes (art. 26.1.d LBRL):

- 1.- Medio ambiente urbano.
- 2.- Transporte colectivo de viajeros (para todos los municipios de Andalucía EAA)

La STC 214/1998, FJ 13º, establece acerca del art. 26 LBRL que el legislador estatal no ha hecho sino *fijar un mínimo competencial* que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el art. 26 de la Ley.

Los servicios básicos obligatorios se erigen en las auténticas y genuinas competencias propias de los municipios por tres razones:

- 1) Se establecen como servicios públicos “básicos”, o “esenciales para la comunidad” (art. 92.2.d EAA y 31.1 y 2 LAULA).
- 2) tienen el carácter de obligatorios (art. 26.1 LBRL; art. 31.1 LAULA), y, en consecuencia, los vecinos pueden exigir su prestación y, en su caso, el establecimiento si constituye una competencia propia de carácter obligatorio (art. 18.1 apartado g LBRL), de tal manera que los interesados pueden impugnar los Presupuestos municipales en los casos en que no se consignen partidas para atender los servicios obligatorios (art. 170.2.b. del TRLHL).
- 3) y los servicios básicos son reservados a favor de los municipios y pueden ser prestados en régimen de monopolio (art. 86.2 LBRL y art. 32.1 y 2 LAULA).

Todo ello entronca directamente con la naturaleza de las competencias propias. Se infiere que sobre estas materias y servicios reservados, que afectan al núcleo esencial de los intereses de la comunidad vecinal, los Entes Locales tienen una mayor profundidad de competencias, ostentando mayores funciones y potestades y, por tanto, mayor autonomía y también una mayor responsabilidad política y administrativa frente a los vecinos y ciudadanos.

Estos servicios públicos básicos determinan el estándar mínimo de servicios que deben prestar por sí o asociados los municipios e incluso deberán ser prestados por las Diputaciones Provinciales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando así lo solicite (art. 14 LAULA). Por su parte el art. 26.3 LBRL expresa que la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el art. 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

No obstante, el art. 26.2 LBRL, modificado por la LRSAL, establece:

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.*
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) Limpieza viaria.*
- d) Acceso a los núcleos de población.*
- e) Pavimentación de las vías urbanas.*
- f) Alumbrado público.*

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para deducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Dicho precepto hay que ponerlo en relación directa con el art. 116 bis (contenido y seguimiento del plan económico financiero) y ter (coste efectivo de los servicios). Así como con el art. 31.2.a), 36.1 a), 36.2.a) segundo párrafo y b) de la LBRL que regulan las competencias de las Diputaciones Provinciales.

De todos modos, en el enunciado del art. 26.2 LBRL, existe una antinomia entre las expresiones de coordinar y de la condicionalidad de la conformidad de los municipios afectados. La coordinación no tiene como principio esencial el carácter facultativo del mismo, eso es típico de la cooperación. En la coordinación existe una relación vertical entre las Administraciones implicadas con decisión última de la Administración que coordina, con facultad impositiva final (STC 214/1989 y STS 11 julio 2000). Por tanto, o bien se interpreta este precepto legal con la posibilidad de que las Diputaciones o entes equivalentes asuman la gestión y prestación de los servicios del art. 26.2 LBRL, dentro de una función de coordinación, en cuyo caso no puede darse el carácter facultativo de la conformidad de los municipios afectados en cuanto a la coordinación en sí, sino respecto de su oposición a la forma concreta propuesta de la gestión; o bien estamos en presencia de una técnica de cooperación voluntaria entre Diputación Provincial y municipios concernidos con la medida prevista legalmente (art. 57.1 LBRL).

De otro lado, el Ministerio competente deberá optar siempre que sea posible y esté debidamente justificado, “por fórmulas de gestión compartidas” por contener una menor afección al ejercicio de la competencia propia municipal, que conlleve una participación directa de los municipios en los órganos de gestión de tales servicios (art. 10.4 LBRL).

Y por último, respecto del párrafo en el que se expone que *cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado*; cabe hacer la precisión de que esta justificación no tiene porque ser sólo del municipio, sino que también puede plantearse respecto de los municipios agrupados o asociados libremente entre sí, como expresa manifestación de su autonomía en la forma de prestar sus servicios y competencias.(art. 7.2 LBRL, y art. 10 LAULA y art. 10.1 CEAL). Es decir, siempre que se justifique un coste efectivo igual o inferior al que puede prestar la Diputación, bien por parte de un municipio o ente asociado para prestar dichos servicios (mancomunidad, consorcio, empresa pública), no tiene porque mantenerse dicha gestión directa por la Diputación o gestión compartida y coordinada por la misma.

Ahora bien, hay que tener en cuenta el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, que regula medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Esta norma contempla medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez que necesiten las Entidades Locales para hacer frente a sus necesidades financieras. Pero las Entidades Locales que accedan a estos fondos (Fondo de Impulso económico y al Fondo de Ordenación que regula la misma), tienen unas contrapartidas de condiciones fiscales (arts. 45 y 47), entre las que se encuentra la regulada en el artículo 45.2 apartado b) que dice: <<Si los municipios tuvieran una población inferior a 20.000 habitantes, se deberán comprometer a dar la aprobación a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para que la Diputación Provincial, Consejo o Cabildo Insular, preste los servicios contemplados en dicho artículo, si ésta los puede prestar a un coste efectivo inferior>>. Por tanto, en estos supuestos no existe posibilidad de condicionalidad en la conformidad de los municipios afectados, y por tanto deberán permitir la prestación de los servicios básicos en la forma que proponga la Diputación y apruebe el Ministerio competente.

Y de otro lado, la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, establece los criterios de cálculo del coste efectivo de todos los servicios prestados directamente por las entidades locales o a través de entidades y organismos vinculados o dependientes, mediante dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma.

Los costes directos e indirectos se identificarán con las obligaciones reconocidas, incluyendo también obligaciones pendientes de aplicación a presupuestos, conforme a los datos de ejecución de gasto de los presupuestos generales de las entidades locales, y, en su caso, con las cuentas anuales aprobadas de las entidades y organismos vinculados o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior a aquel en el que el coste efectivo se vaya a calcular, comunicar y publicar. A estos efectos se aplicará el nivel de desagregación de la clasificación por programas contenido en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por el que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

6.- Una vez vistas las materias y los servicios públicos básicos nos queda analizar las **competencias de los Entes Locales sobre dichas materias**. En este sentido, la LAULA en el art. 9 ha dado un paso decisivo al atribuir una serie de competencias propias de forma más detallada y con mayor profundidad a como lo hace la LBRL en el art. 25, pero también a como se reflejan en otras Comunidades Autónomas. La LAULA en la mayoría de los casos identifica funciones específicas sobre materias y submaterias concretas. Además ha añadido algunas materias más de las recogidas en el EAA y LBRL sobre las que los Entes Locales tienen competencia propia, excediendo los términos del propio art. 25.2 LBRL reformado por la LRSAL, en lo siguiente:

- 1.- La planificación, programación y gestión genérica de viviendas.
- 2.- La gestión de los servicios sociales comunitarios.
- 3.- El transporte público de personas diferente del colectivo.
- 4.- Competencias del medio ambiente natural en todo su territorio.
- 5.- Promoción, defensa y protección de la salud pública.
- 6.- Ordenación, planificación y gestión de la defensa y protección de las personas usuarias y consumidoras.
- 7.- La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico de Andalucía. (esta competencia aunque excede del ámbito recogido en el art. 25.2 apartado h) de la LBRL, de la “información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local”, en aplicación del art. 2.1 y 62 de la propia LBRL, se trata, en todo caso, de una competencia “mínima” en garantía institucional de su autonomía local, al tratarse de una materia que afecta directamente al círculo de intereses de la comunidad vecinal).
- 8.- La asistencia a la Consejería competente en materia de educación en la aplicación de los criterios de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. (realmente aquí se recoge una competencia funcional derivada del deber de información mutua

y colaboración entre las Administraciones Públicas del art. 10.1 y 55.d) y e) de la LBRL, objeto de las relaciones interadministrativas).

- 9.- Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación económica.
- 10.- Ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanentes u ocasionales.
- 11.- Provisión de medios materiales y humanos para el ejercicio de las funciones de los juzgados de paz.
- 12.- Ejercicio de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de los inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes.

Cláusula general de competencia.

El art. 8 de la LAULA establece que sin perjuicio de las competencias atribuidas en el art. 9, los Municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno. Este precepto es similar al derogado art. 28 de la LBRL que facultaba a los Municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y que el Tribunal Constitucional (TC) en sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, interpretó como la configuración de una cláusula competencial genérica pero siempre que no menoscaben o se configuren como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas.

El ejercicio de ésta cláusula genérica de competencia se articula a través del principio de autonormación municipal en expresión “en el marco de las leyes” del art. 4.1 LAULA (principio de vinculación negativa), y art. 4.2 CEAL que expresa “Las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”, y el art. 5 de la

LBRL que establece que para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades Locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar, enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes. Por tanto, se trata de distinguir entre delimitación competencial y ejercicio, entre principio de atribución y el principio de subsidiariedad.

Estas actividades y servicios públicos son las denominadas **competencias no propias** (impropias), sometidas, en todo caso, a los requisitos del art. 7.4 LBRL, por lo que sólo podrán ser ejercitadas cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Para lo cual será necesario y vinculante los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, y ello en relación con el art. 116.bis LBRL.

Estas actividades o servicios pueden provenir, bien de materias propias de ámbito local, o bien de materias de competencia de otras Administraciones públicas, que las hayan atribuido previamente a los Entes Locales como competencias no propias o delegadas. Pero no puede tratarse de materias propias de los otros niveles de gobierno no atribuidas o delegadas (art. 25.1 LBRL). Y los supuestos de financiación concurrente previstos en la Ley con fórmulas de colaboración voluntaria en la prestación de los servicios del Estado o de la Comunidad Autónoma del art. 71 TRRL, hay que interpretarlo en relación directa con el art. 28 de la LBRL que ha quedado sin contenido en el que los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas. Hay que tener presente el art. 12.1 LRJPAC que establece que la competencia es irrenunciable, y no existe materia alguna sin titular de la competencia (147.2 apartado d); 148, 149.1 y 149.3 CE).

Las Competencias transferidas.

Las competencias transferidas no vienen reguladas expresamente en la LBRL, ni citadas en la CEAL, sólo se regula en la LAULA en sus arts. 16 a 18, aunque se desprende del art. 7.4 LBRL que se trata de competencias no propias (impropias), entre otras razones, por el régimen jurídico previstas para estas competencias transferidas en la LAULA, que la sitúan en un punto intermedio entre las competencias propias y las delegadas.

Se refiere a competencias propias de la Comunidad Autónoma, que a iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y de acuerdo con la voluntad de los Entes Locales afectados, se transfieren a los municipios mediante Ley del Parlamento.

Sólo se pueden transferir competencias a los Municipios según la LAULA, aunque según el artículo 7.4 LBRL, las competencias no propias pueden ser ejercidas por las Entidades Locales.

Se realizan en base al principio de diferenciación y caracterización de circunstancias demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, dimensión y capacidad de gestión de los distintos Municipios (art. 16.2 LAULA). Y también debe tenerse en cuenta que se ven afectadas por la situación del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o la regla de gasto, que conlleva la formulación de plan económico financiero, con la medida, entre otras, de la supresión de las competencias no propias y delegadas (116.bis, apartado a) de la LBRL).

Implican la cesión de la titularidad de la competencia.

Mediante Decreto de transferencia del Consejo de Gobierno, y previa negociación con los municipios afectados, se concretarán el traspaso de bienes, recursos y medios para el ejercicio de la competencia transferida.

La Comunidad Autónoma podrá reservarse, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales.

El Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL), resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto

del proceso de transferencia (art. 3.1 apartado d) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre del CACL).

Por razones de interés general, ante casos de graves incumplimientos de las obligaciones que conlleve el ejercicio de la competencia transferida, o en casos de notoria negligencia, ineficacia o deficiente gestión cabe la posibilidad de suspender temporalmente por plazo no superior al año el ejercicio de la competencia. Previa audiencia del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) y del municipio o municipios afectados se establecerán las medidas necesarias para el normal desarrollo de la competencia.

Por Ley del Parlamento, a propuesta de la Administración Autonómica, se podrá revocar la transferencia.

Las Competencias delegadas

El art. 7.1 y 27 de la LBRL prevén la posibilidad de delegación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en los Municipios. El art. 93 EAA también prevé esta posibilidad de delegar competencias de la Comunidad Autónoma en los Ayuntamientos, y el art. 19.1 LAULA, añade, o en su caso, en otras entidades locales. Y finalmente, el art. 27 LBRL y los arts.16, 19, 20, 21 y 22 de la LAULA establecen detalladamente el régimen de la delegación competencial.

No existe una total discrecionalidad técnica para realizar una delegación de competencias, puesto que sólo se puede llevar cabo cuando se den los siguientes requisitos:

1. La institución jurídica de delegación servirá al principio de diferenciación fundamentada por las distintas características demográficas, geográficas, funcionales organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los Municipios.
2. Sólo podrá realizarse en materias que afecten a los intereses propios de los Municipios.
3. Con la delegación se consiga una mayor participación ciudadana.
4. Se justifiquen razones concretas de eficiencia, eficacia y economía.
5. Suponga una mejora en la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía.
6. Contribuya al proceso de racionalización administrativa.
7. Genere un ahorro neto de los recursos.
8. Exista conformidad para la delegación del Municipio o Municipios afectados.
9. La duración de la delegación no podrá ser inferior a 5 años.
10. No puede suponer un mayor gasto para las Administraciones Públicas.
11. La delegación deberá acompañar una memoria económica que justifique que con la delegación se logra mejorar la eficiencia de la gestión pública, se eliminan duplicidades administrativas y se produce acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
12. Cuando el Estado o la Comunidad Autónoma deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, deberá realizarse la delegación siguiendo criterios comunes, sin perjuicio del principio de diferenciación.

- 13. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, siendo nula sin dicha dotación. En caso de incumplimiento de ésta obligación financiera podrá dar lugar a compensación económica automática entre ambas Administraciones. E incluso puede llegar a la renuncia de la delegación. El art. 57.bis LBRL establece la cláusula de garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas, que deberá incluirse consistente en la autorización a la Administración General del Estado de aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación del sistema de financiación autonómica.**

Se llevará a cabo de acuerdo con los principios de suficiencia financiera para poder desarrollarla, legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional.

El acuerdo o Decreto de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios materiales, personales y económicos que se transfieran.

No se altera la titularidad de la competencia que seguirá siendo del Ente delegante.

Se lleva a cabo dejando libertad de autoorganización a los Municipios para la prestación de la competencia delegada, ejercida con arreglo a la legislación del Estado y/o Comunidad Autónoma correspondiente, o, en su caso, la reglamentación aprobada por el Ente Local delegante. Y deberá permitir al Municipio receptor de la delegación seguir políticas propias.

Conllevará, en su caso, la cesión de uso de bienes, dotaciones económicas y financieras y la adscripción de recursos humanos precisos para su desempeño.

Se ejercerá la competencia con plena responsabilidad.

La Comunidad Autónoma puede reservarse las facultades de ordenación,

planificación, coordinación general, dirección y control que estime oportunas previstas en el art. 20.2 LAULA y las directrices, instrucciones, condiciones, requerimientos, información y cualquiera otra facultad de análoga naturaleza, llegando incluso a las medidas extremas de suspensión o dejar sin efecto la delegación. Así mismo, puede el Municipio renunciar a la delegación en los supuestos establecidos en el Decreto de delegación o cuando por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño.

El art. 27.4 LBRL incluye la posibilidad de enviar comisionados, ejecutar por sí misma la competencia delegada, y los actos de los municipios podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales para la coordinación y seguimiento de las delegaciones (art. 27.2 LBRL).

Las actividades económicas.

Se recoge en el art. 86 LBRL, que ha reformulado la posibilidad de que los municipios ejerzan la iniciativa económica pública que se garantiza en el art. 128.2 CE, pero ahora en esta iniciativa se tiene que tener presente en todo momento los principios del art. 135 CE y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, por lo que en el expediente que se debe instruir debe figurar una Memoria que realice un riguroso estudio de mercado, de oferta y demanda existente en el ámbito concreto de que se trate, analizar su rentabilidad y su posible afectación a la concurrencia empresarial.

Se hace especial hincapié del control de legalidad por parte del Estado sobre dicha iniciativa cuando se incumplan los criterios de estabilidad y sostenibilidad económica financiera.

La encomienda de gestión.

El art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (LRJPAC), estableció la técnica de la “encomienda de gestión”, que es la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público por parte de otros

órganos o Entidades de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

No hay cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano que encomienda seguir dictando todos los actos y adoptar todas las decisiones que sean necesarios para dar soporte a la actividad meramente de gestión o ejecución material o técnica de la encomienda.

El artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (LRJSP), (que entrará en vigor a estos efectos al año de su publicación en el BOE de 2 de octubre de 2015, BOE nº 236 de 2015), añade dos requisitos a la encomienda: 1.- que entre las competencias del ente u organismo encomendado estén las actividades o prestación encomendada y, 2.- En las encomiendas de gestión no podrán tener lugar las prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público.

El art. 23 de la LAULA establece que la Administración de la Junta de Andalucía podrá acordar con las Entidades Locales y con sus entes dependientes o vinculados la realización de actividades de carácter técnico, material o de servicios de su competencia.

La encomienda se formalizará a través de Convenio interadministrativo (art. 15.4 LRJPAC, art. 11.3 b) LRJSP y 23.2 LAULA), que determinará al menos, su alcance, la habilitación normativa y el plazo de vigencia. Y será objeto de publicación en el boletín oficial que corresponda según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Para la efectividad de la encomienda ésta deberá acompañada de la transferencia de dotación económica o incremento de la financiación necesaria para llevarla a cabo.

COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

1. La CE recoge en sus arts. 137 y 141 una concepción institucional de la Provincia, Ente local territorial, formado por la agrupación de

Municipios y a la vez como un área territorial para el cumplimiento de los fines del Estado.

Por su parte, el EAA en su art. 96.1 define la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios; y en apartado 4, establece que la Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el propio Estatuto en materia de interés general para Andalucía.

Concepción similar del art. 31.1 LBRL, que añade la plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Ocupa un lugar intermedio, crítico, en relación con el resto de administraciones territoriales, circunstancia que convierte a la institución provincial en punto de referencia de cualquier intento de reformar la estructura territorial del Estado.

2. El art. 31 LBRL establece en el apartado 2 los fines propios de la Provincia: Garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular:
 - a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial los servicios de competencia municipal.
 - b) Participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

El art. 3.3 de la LAULA expresa la principal función de la provincia que es “garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Como vemos total coincidencia en su función esencial.

3. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, LRSAL, ha reforzado el papel de las Diputaciones Provinciales que se erigen en la pieza clave en la gestión del nuevo y complejo modelo que diseña la ley. Se puede decir que el éxito o el fracaso del modelo, dependerá en buena medida de que las instituciones provinciales asuman de forma efectiva el papel

intenso que les reserva la reforma emprendida. A la tradicional función de asistencia técnica, jurídica y económica de los entes locales, especialmente de los municipios de menos de 20.000 habitantes, ahora se refuerza su papel de coordinación y seguimiento de medidas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, jugando un papel único en la prestación de servicios y actividades a coste efectivo, y en su caso, en la prestación de servicios básicos municipales, asegurando la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. En este sentido, es objetivo esencial del nuevo modelo, que las Diputaciones Provinciales asuman la prestación de servicios mínimos obligatorios de todos los municipios que no cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no tengan ajustados los costes efectivos de los servicios.

La LAULA no ha atribuido un papel secundario o subsidiario a las Diputaciones Provinciales en relación con lo que establece la LBRL. Bajo el influjo del principio de subsidiariedad referido al conjunto de la comunidad política local, el diseño de la atribución de competencias entre municipios y provincias pretende, como expresa la Exposición de Motivos de la LAULA, regular “la autonomía local como la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política: autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia”... ubicando “la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal”; por tanto, con un carácter funcional o instrumental. De otro lado, la atribución de competencias al mundo local debe ser posible y completo, y que por razones de capacidad de gestión, eficacia o economía no escapen a otros niveles de gobierno, sino que se fijen a nivel local, bien municipal o provincial. Allí donde no llegue el municipio deberá llegar la provincia (art. 6.3 LAULA). La provincia cumple funciones de aseguramiento y garantía de la autonomía municipal por un lado, y por otro, la de fijar competencias en el ámbito local.

Desde esta doble perspectiva hay que interpretar el conjunto de competencias provinciales en Andalucía.

Pero para ello es necesario que las Instituciones Provinciales asuman el difícil reto que supone el nuevo elenco de competencias y su posición en el conjunto de la Administraciones territoriales, para ello, deberán:

- **Establecer un sistema de gobernanza multinivel**
- **Realizar una reestructuración organizativa y de Recursos Humanos muy profunda.**
- **Solventar el problema de legitimidad democrática indirecta.**
- **Necesidad de un liderazgo fuerte: proyecto estratégico para poner en marcha la coordinación de servicios, y/o su prestación (art. 26.2 LBRL, 14.1, 14.3 y 14.5 LAULA).**

4. El diseño competencial de las Diputaciones Provinciales en la LBRL, reformada por la LRSAL, y en la LAULA, puede clasificarse del siguiente modo:

- 1. Competencias Propias: de dos tipos: propias funcionales y propias materiales o sustantivas.**
- 2. Competencias Delegadas.**
- 3. Competencias Transferidas o no propias.**
- 4. Actividades Económicas.**
- 5. Encomiendas de Gestión.**

COMPETENCIAS PROPIAS FUNCIONALES (Art. 7.1 y 36. LBRL).

Se establecen con un carácter de mínimas, (a diferencia del art. 25.2 LBRL, en relación con los municipios) y en su mayoría son de configuración transversal. Atribuidas por Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, y en todo caso, las siguientes:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal (art. 36.1 a. LBRL)

- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (art. 36.1 b. LBRL)
- El fomento, o en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. (Art. 36.1 c, en relación con el 26.2 y 116.bis LBRL). Así como la asistencia a los Municipios para el establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos (Artículo 26.3 LBRL).
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en éste ámbito. (competencia compartida concurrente de amplio espectro) (art. 36.1 d. LBRL).
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LBRL (art. 36.1.e LBRL).
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicio de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36.1. f LBRL).
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de la provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes (art. 36.1. h LBRL).
- Aprobación anual del Plan Provincial de Cooperación de Obras y Servicios municipales (PPOS), en cuya elaboración deberán participar los municipios. Contendrá una memoria que justifique los objetivos y los criterios objetivos y equitativos de distribución de los fondos entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. Se financiará con fondos propios de la Diputación, de fondos municipales y subvenciones aportadas por el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta última coordinará los diversos planes provinciales en los términos del artículo 59 LBRL (art. 36.2. a LBRL). (desarrollado en el art. 13 LAULA).

- Si la Diputación detecta que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios con cargo al PPOS son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el Plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos (art. 36.2.a, 2º párrafo LBRL).
- Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos servicios mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad pueden otorgar subvenciones y ayudas con cargo a fondos propios para realizar y mantener las obras y servicios, que se realizarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos. (art. 36.2. b LBRL).
- Garantizan el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos. (art. 36.2 c LBRL)
- Prestan apoyo en la selección y formación del personal de los entes locales sin perjuicio de esta función realizada por el Estado y las Comunidades Autónomas. (art. 36.2 c LBRL). Competencia compartida concurrente.
- Dan soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden. (art. 36.2. d LBRL).
- La Diputación Provincial asistirá a las Corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera (Administración autonómica en Andalucía), en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos financieros. La Diputación propondrá y coordinará las medidas recogidas en el plan económico financiero cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de la aprobación del plan, así como otras medidas que se hayan incluido en el mismo, incluido el seguimiento de la fusión de las Entidades Locales que se hubieran acordado. (Artículo 116. Bis.3 LBRL).
- Las Diputaciones Provinciales en colaboración con las Comunidades Autónomas, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios. (Artículo 13.5 LBRL).

- La Administración delegante de competencias en los Municipios podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones Provinciales para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas legalmente. (Artículo 27.2 LBRL).
- La coordinación en la prestación de los servicios básicos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes: proceso de propuesta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y decisión sobre la petición de los municipios afectados de asumir los servicios por ellos mismos. (Artículo 26.2 LBRL y art. 45.2 apartado b del Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre).

Asistencia Técnica. (art. 12 LAULA).

Información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones normativas y apoyo tecnológico en las materias contempladas en el art. 12 LAULA y cualquier otra que la Diputación determine por iniciativa propia o a petición de los Ayuntamientos.

Por norma de la Diputación se establecerán los requisitos de asistencia y la forma de financiarla, atendiendo a los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los de menor capacidad económica y de gestión, así como la urgencia de la asistencia requerida. Se deberá tramitar un procedimiento para la solicitud de asistencia transparente y rápido y en la que la resolución que se adopte será motivada.

- Elaboración y disciplina del planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión urbanística. (relación con el art. 14.2. b LAULA), (vid 36.2 d LBRL)
- Elaborar los pliegos de condiciones y demás documentación integrante de la contratación pública, así como la colaboración en la organización y gestión de los procedimientos de contratación. (vid. 36.1 g LBRL).
- Redacción de Ordenanzas y Reglamentos municipales, así como cualquier disposición normativa. (vid 36.2 d LBRL).
- Implantación de tecnología de la información y de las comunicaciones, así como administración electrónica. (vid 36.1 g LBRL).

- Elaboración de estudios, planes y proyectos en cualquier materia de competencia municipal. (vid. 36.1. b, y 36.2.d LBRL).
- Asesoramiento jurídico, técnico y económico, incluida la representación y defensa jurídica en vía administrativa y jurisdiccional. (relación con art. 14.2 d LAULA), (vid. 36.1 b LBRL).
- Formación y selección del personal, así como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño. (relación con el art. 14.2 c LAULA), (vid. 36.1.b y 36.2. c LBRL).
- Diseño, y en su caso, ejecución de programas de formación y desarrollo de competencias para representantes locales. (vid. 36.1 b LBRL).
- Integración de la igualdad de género en la planificación, seguimiento y evaluación de políticas municipales.
- Cualquier otra asistencia técnica que la Provincia determine por iniciativa propia o a petición de los Ayuntamientos (cláusula abierta al igual que el art. 36.1 LBRL).

Asistencia Económica. (art. 13 LAULA).

- Las Provincias a través de las Diputaciones asistirán económicamente a los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales.
- Los Planes y Programas de asistencia económica se regularán por una Norma Provincial. Los mismos se elaborarán siguiendo un procedimiento abierto transparente y público siguiendo una serie de fases que detalla el art. 13 LAULA, que concreta lo establecido en el art. 36.2.a) de la LBRL.
- Se deberá tener presente como criterio de distribución de los fondos públicos el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales. Y si los costes son superiores a los coordinados o prestados por la Diputación, se deberá incluir en el Plan fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir los costes. (art. 36.2 a; 36.1. c; 116.bis 2. B, y 26.2 LBRL).

- La Comunidad Autónoma coordinará los diversos planes provinciales conforme el art. 59 LBRL.

COMPETENCIAS PROPIAS MATERIALES (Art. 8, 36 y 37 LBRL)

- Garantizan a los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención. (art. 36.1 b. in fine LBRL).
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal. (art. 36.1. c LBRL).
- La prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación. (art. 36.1 c LBRL).
- La prestación del servicio de prevención y extinción de incendios en los municipios de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación. (art. 36.1 c LBRL).
- Prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. (art. 36.1. g LBRL).
- Prestación de contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. (art. 36.1. g LBRL).
- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes (art. 36.1. i LBRL).
- Prestación directa o mediante fórmulas de gestión compartida de consorcios, mancomunidades u otras formas de gestión, de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, con la conformidad de los municipios afectados. (art. 26.2 LBRL).

Asistencia Material (Art. 14 LAULA).

Establecida en la LBRL en el art. 26.3 la asistencia de las Diputaciones

a los Municipios, y que ésta se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, asegurando el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, pero garantizando una prestación eficaz y económica utilizando fórmulas de asistencia y cooperación. Cuando por sus características peculiares, resulte imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento, entra en juego la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, que se desarrolla en la LAULA que denomina “asistencia material” en el art. 14.

Clases de asistencia material:

1.- Prestación de los servicios básicos municipales.

2.- Prestaciones obligatorias para la Diputación.

3.- Actuación por incumplimiento de la obligación municipal.

4.- Redes Intermunicipales.

5.- Ejecución de competencias de titularidad municipal.

1.- Prestación de servicios básicos municipales.

- Se trata de los servicios básicos contemplados en el art. 92.2 EAA y 26.1 LBRL.
- A petición razonada del municipio afectado, acreditando la incapacidad o insuficiencia para prestarlos (se entiende por incapacidad la referida a incapacidad técnica y/o de gestión, y por insuficiencia a la económica financiera).
- Corresponderá a la Diputación la determinación de la forma de gestión del servicio y las potestades inherentes a su ejercicio.

2.- Prestación obligatoria.

A petición municipal, en la forma y casos regulados por norma provincial, de los siguientes servicios:

- Servicios de inspección, gestión y recaudación de tributos (vid art. 36.1. f LBRL).
- Disciplina urbanística y ambiental (relación con el art. 12.1.a LAULA).
- Disciplina del personal funcionario y laboral.
- Representación y defensa judicial (relación con el art. 12.1. f LAULA).
- Suplencias en el ejercicio de funciones necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de 5.000 habitantes (vid. Art. 36.1. c LBRL).

3.- Actuación por incumplimiento. (art. 12.3 LAULA).

Actuación por sustitución en aquellos casos en los que los municipios incumplan su obligación de prestar servicios básicos, previo requerimiento de la Diputación Provincial, ésta actuará por sustitución (de conformidad con la reforma operada de la LBRL, esta prestación se realiza a coste efectivo, y con la posibilidad de recuperar el ejercicio de dicha competencia en cuanto el municipio asuma dicha responsabilidad),

4.- Redes intermunicipales. (art. 12.4 LAULA).

Las Diputaciones Provinciales pueden crear redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal, a la que podrán incorporarse los Ayuntamientos en las condiciones que previamente se establezcan en norma provincial, que incluirá la forma de financiación. Se tendrán en cuenta los mismos principios de transparencia, publicidad y participación activa de los municipios que la integran.

5.- Ejecución de competencias de titularidad municipal. (art. 12.5 LAULA).

Ejecución de competencias de titularidad municipal cuando en atención a la naturaleza de la competencia no permita una asignación diferenciada y las economías de escala así lo aconsejen, pero siempre en los términos que prevea la legislación sectorial correspondiente. (competencia similar a la

prevista en la LBRL en el 26.2 y 36.2 apartado a), segundo párrafo, de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir los costes efectivos).

LAS COMPETENCIAS MATERIALES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. (ART. 15 LAULA)

Las Carreteras Provinciales.

Los Archivos de interés Provincial.

Los Museos e instituciones culturales de interés Provincial.

COMPETENCIAS DELEGADAS (Art. 7, 27 y 37 LBRL).

- Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones cuyo ejercicio se acomodará al régimen previsto en el art. 27 LBRL que regula la delegación de competencias a los municipios, y a la garantía de pago en el ejercicio de la competencia delegada del art. 57 bis LBRL, y con plena sujeción a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades Autónomas. (Art. 37.1 y 3 LBRL).
- El Estado puede delegar competencias de “mera ejecución” cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para prestar servicios, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada. Igualmente el régimen de su ejecución será el previsto en el art. 27 y 57 bis. LBRL (Art. 37.2 y 3 LBRL).
- La Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico, arts. 5 y 8 establecen que las Comunidades Autónomas podrán delegar el ejercicio de competencias propias, siempre bajo la dirección y control de éstas. Cuestión que expresa el art. 96.3. c) del EAA.

Las competencias delegadas. (Art. 16, 19-22 LAULA).

- La Junta de Andalucía, conforme dispone el art. 96.3 apartado c) EAA, puede delegar en las provincias el ejercicio de competencias autonómicas, lo que comporta que la provincia ejerza las potestades inherentes a la competencia que se delega, pero sin alterar la titularidad

que seguirá siendo de la Comunidad Autónoma (art. 19 LAULA).

- La delegación requiere la previa aceptación de la provincia.
- Se llevará a cabo dejando libertad de autoorganización a la Diputación para la prestación de la competencia delegada.
- Conllevará, en su caso, la cesión de uso de bienes, dotaciones económicas y financieras y la adscripción de recursos humanos precisos para su desempeño.
- Será aprobada la delegación mediante decreto aprobado por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería competente por razón de la materia.
- Entre el contenido mínimo del decreto de delegación, se encuentra el apartado d) del art. 20.1, de la valoración del coste efectivo del servicio, y que debe ponerse en relación con el punto 3 del art. 21 en las que fija como obligación de la provincia el mantener el nivel de eficacia en el ejercicio de las competencias que tenían antes de la delegación, y con el punto 4 del mismo art. 21 de cumplir los módulos de funcionamiento y los niveles de rendimiento mínimos señalados por la Comunidad Autónoma. (una suerte de coste efectivo del servicio sin merma de la calidad del servicio, no sólo eficacia, sino eficiencia).
- Se ejercerá la competencia con plena responsabilidad.
- La Comunidad Autónoma puede reservarse las facultades de dirección y control que estime oportunas previstas en el art. 20.2 LAULA y las directrices, instrucciones, condiciones, requerimientos, información y cualquiera otra facultad de análoga naturaleza, llegando incluso a las medidas extremas de suspensión o dejar sin efecto la delegación. Así mismo, puede la provincia renunciar a la delegación en los supuestos establecidos en el Decreto de delegación o cuando por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño.

COMPETENCIAS TRANSFERIDAS O NO PROPIAS. (art. 7.4 LBRL).

- El art. 7.4 LBRL prevé el ejercicio de competencias distintas de las

propias y de las atribuidas por delegación por parte de las Entidades Locales, por tanto, incluye también dicha posibilidad a las Diputaciones Provinciales.

- El régimen de estas competencias, con carácter general, es siempre con los requisitos de que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos establecidos en la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y además, que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Y, a estos efectos, serán necesarios los informes previos preceptivos y vinculantes, uno de la Administración competente por razón de la materia en el que señale la inexistencia de duplicidades, y otro, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (en Andalucía, la Administración autonómica) sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
- Y también sujetas las competencias no propias, transferidas, a la condición impuesta en el art. 116.bis. 2 apartado a), de que en el caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, que conlleva la confección del plan económico financiero, adoptar la medida de suprimir el ejercicio de las competencias no propias y las ejercidas por delegación.
- El art. 5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (LPAut), establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas transfieran competencias propias autonómicas a todas las Diputaciones Provinciales bajo su dirección y control.
- No obstante, a pesar de la posibilidad abierta a los Entes Locales, y por tanto, a las Provincias, de transferencia de competencias no propias, del art. 16.1 y del art. 17 de la LAULA se deduce claramente que no se prevé la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a las provincias.
- Existe un supuesto de competencia no propia de carácter provisional atribuida a las Diputaciones provinciales en la LRSAL, en concreto, en las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª, punto 1º, 2º párrafo, relativas al proceso de asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a servicios sociales, (ya que no

encuentran cobertura en los ámbitos funcionales y materiales de las competencias propias). Estas Disposiciones expresan que la titularidad de estas competencias serán asumidas por las Comunidades Autónomas con independencia de que su ejercicio se hubiera venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o cualquier otra Entidad Local. Por tanto, mientras se asume plenamente la titularidad y su ejercicio por la Comunidad Autónoma, de forma transitoria se seguirá prestando por las Diputaciones Provinciales la atención primaria de la salud, la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma decida realizar la delegación de dichas competencias en las Diputaciones conforme dispone el art. 27 LBRL.

ACTIVIDADES ECONÓMICAS. (art. 86 LBRL).

- El art. 86.1 LBRL establece que las Entidades Locales, entre ellas las Diputaciones Provinciales, podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias que deberá acreditarse en el expediente de la medida. Por tanto, también supeditado a los requisitos del art. 7.4 y 116. Bis LBRL.
- El art. 45 de la LAULA, establece que en los términos del art. 128.2 CE, las entidades locales andaluzas podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas en el marco de sus políticas propias, en régimen de libre concurrencia.
- El campo más propicio para este ejercicio de actividades económicas es el relativo a la competencia propia funcional de la cooperación *en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito* (art. 36.1 apartado d) LBRL).
- El art. 96.3.b) EAA establece como competencia de las Diputaciones, las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.

ENCOMIENDAS DE GESTIÓN. (Arts. 8 y 37 LBRL y 5 LPAut).

- Las Diputaciones Provinciales también pueden asumir encomiendas de gestión en los términos del art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de LRJPAC, hasta la entrada en vigor del art. 11 LRJSP, al igual que cualquier otra Administración Pública. La técnica de la “encomienda de gestión”, consiste en la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público por parte de otros órganos o Entidades de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Siempre que se encuentren entre sus competencias los servicios o prestaciones encomendadas y no se trate de prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público.

- No hay cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano que encomienda seguir dictando todos los actos y adoptar todas las decisiones que sean necesarios para dar soporte a la actividad meramente de gestión o ejecución material o técnica de la encomienda.
- El art. 8 LBRL dispone que las Diputaciones Provinciales podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con sus Estatutos y su propia legislación, que el art. 37 LBRL precisa que las Comunidades Autónomas podrán encomendar a las Diputaciones la gestión ordinaria de servicios propios. No existe previsión Estatutaria de Andalucía en este sentido tras la reforma operada en el 2007.
- El art. 5 LPAut, también dejó reflejado la posibilidad de asumir la gestión ordinaria de los servicios propios por parte de las Diputaciones Provinciales, y para ello, las Comunidades Autónomas podrán fijar módulos de funcionamiento, financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Ahora bien, el art. 11.3. apartado b) in fine de la LRJSP, dispone que la gestión ordinaria de los Servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos Insulares, se regirá por la legislación de Régimen Local.

RECURSOS, DICTÁMENES Y NORMAS INTERPRETATIVAS.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, (LRSAL), que ha reformado la LBRL, es sumamente compleja. Contiene al menos cuatro tipos de normas: normas de vigencia inmediata, normas de aplicabilidad mediata (según fecha) y vigencia diferida, normas de aplicabilidad condicionada (y vigencia efectiva, pero condicionada), normas de aplicabilidad diferida y condicionada (de vigencia diferida y sujeta a condición), lo que la hace que sus efectos sean indeterminados y no homogéneos. Aparte tiene consecuencias y efectos drásticos, difíciles de evaluar sus consecuencias a priori frente a terceros; así problemas coyunturales de carácter financiero o presupuestario tienen consecuencias estructurales en la organización de los Entes Locales, que además harán que los efectos de la reforma en su conjunto no sean efectivos. Hará muy difícil su comprensión por parte de los ciudadanos derivado del principio de diferenciación. Aparte plantea dudas de constitucionalidad en algunas medidas adoptadas, por afectación de la autonomía local y a la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas.

Esta situación ya ha tenido consecuencias:

1.- La primera, la **interposición de Recursos de inconstitucionalidad** contra diversos preceptos de la LRSAL: Recursos de inconstitucionalidad nº 1792-2014 promovido por la Asamblea de Extremadura; nº 1959-2014 promovido por el Consejo de Gobierno de Andalucía; nº 1995.2014 promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; nº 1996-2014 promovido por el Parlamento de Cataluña; nº 2001 promovido por el Parlamento de Navarra; nº 2002-2014 promovido por más de cincuenta Diputados; nº 2003-2014 promovido por el Parlamento de Andalucía; nº 2006-2014 promovido por el Gobierno de Cataluña; y nº 2043-2014 promovido por el Gobierno de Canarias.

En concreto, el Recurso del Consejo de Gobierno de Andalucía, en materia de competencias, recurre la modificación de los siguientes artículos de la LBRL por la LRSAL:

Art. 7 en cuanto podría suponer la vulneración de los artículos 137, 140, 141 y 149.1.18ª CE, por contravenir el principio de autonomía local de municipios y provincias, y por infracción de los arts. 60.1.b) en relación con el

art. 42.2.1º, 91.1 y 92 del EAA.

EL art. 25 por la posible vulneración de los arts. 137 y 140 CE, por vulneración de la autonomía local, y el art. 60.1.b) en relación con el art. 42.2.1º, y 92 del EAA que prevén las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la determinación de las competencias y potestades de las entidades locales y el núcleo mínimo de competencias propias de los municipios.

El art. 26.2 por vulnerar los arts. 137, 140 y 149.1.18ª de la CE y los apartados a), b) y c) del art. 60.1, y los arts. 60.2, 60.3, 92 y 96 EAA.

El art. 36 en la redacción prevista en el apartado 1, subapartados c) y g) por infracción de los arts. 137, 140 y 149.1.18ª CE y los apartados a) y b) del art. 60.1 y los arts. 60.2, 92 y 96 EAA.

El art. 36 e la redacción prevista en el apartado 2, subapartado a), segundo párrafo, por infracción de los arts. 137, 140 y 149.1.18ª CE, y los apartados a) y b) del art. 60.1 y arts. 60.2, 92 y 96 EAA.

El art. 57, bis por vulneración de los arts. 156.1 CE, 60.1.a) y 60.3 EAA, y subsidiariamente, por infracción de la reserva de ley orgánica para regular las posibles formas de colaboración financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecidas en los arts. 81.1 y 157.3 CE.

El art. 116 bis por no respetar el principio de reserva de ley orgánica establecido en el art. 135 CE.

El art. 116. Ter.1 por vulnerar el principio de autonomía local del art. 137 CE.

Así mismo, recurre las Disposiciones Adicionales 8ª, 11ª, 15ª; Disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 3ª, 4ª; y la Disposición Final 1ª.

No obstante, debe tenerse presente el **Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 165/2014**, de 12 de marzo, relativo al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de febrero de 2014, por el que se autoriza la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL, en el que concluye que considera fundada la interposición en relación a los siguientes preceptos de la LRSAL y correlativos de la LBRL: arts. 3.2; 24.bis; 26.2; 36;

57.bis todos de la LBRL; Disposición adicional 8ª; 11ª; apartados 5 de las Disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL; arts. 75.bis; 75 ter; 116.bis; Disposición adicional 9ª, Disposición adicional 16ª de la LBRL; Disposición transitoria 4ª y disposición final 1ª de la LRSAL; y art. 213 TRLHL según redacción dada por el artículo primero. 38 de la LRSAL.

2.- En segundo lugar, junto a los recursos mencionados cabe destacar el **conflicto en defensa de la autonomía local** promovido por más de 2.000 municipios, encabezado por el Ayuntamiento de Barcelona, en relación con la LRSAL, y que el preceptivo **Dictamen del Consejo de Estado nº 338/2014**, de 22 de mayo, ha considerado que algunos de los motivos que plantean los municipios, tienen base y fundamentación suficiente para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, en concreto: los arts. 26.2 (prestación de servicios básicos por la Diputación Provincial) en relación con el 116.ter LBRL (Regulación del coste efectivo de los servicios) y la Disposición Adicional 16ª de la LBRL (La atribución, en su caso, de competencias a la Junta de Gobierno Local para la aprobación de presupuestos, planes y medidas exigidas por razones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el caso de no aprobarse dichos asuntos por el Pleno de la Corporación Local). Pero también expresa que no existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los arts. 7.4; 25.2; 57.3; 85; 92 bis; 116 bis; y Disposición Adicional 9ª de la LBRL; y de los arts. 213 y 218 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la LRSAL.

Es interesante observar que tanto el Consejo de Estado como el Consejo Consultivo de Andalucía no estiman fundamentación para plantear recurso ante el TC frente al art. 7.4 y 25.2 de la LBRL. También es aconsejable tener en cuenta el **Dictamen del Consejo de Estado nº 567/2013**, de 26 de junio de 2013 sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Y la Nota explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2014.

3.- En tercer lugar, caso insólito, ha motivado el que diferentes Comunidades Autónomas aprueben diferentes **normas interpretativas de la aplicación** en sus territorios de la LRSAL. Así:

- Circular de 11 de marzo 2014 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, Departamento de Administración Pública y Justicia, del País Vasco, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco tras la entrada en vigor de la LRSAL (B.O.P.V nº 56 del 21 marzo 2014).
- Decreto Ley nº 1/2014, de 27 de marzo de Medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL (B.O.C Y L nº 62 de 31 de marzo 2014).
- Circular de 1 de abril de 2004, de la Viceconsejería de Administración y Gobierno del Territorio, Comunidad Autónoma de Castilla y León, relativa al sistema de competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL (B.O.C Y L nº 64 del 2 de abril 2014).
- Circular 1/2014 de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL.
- Decreto Ley nº 7/2014, de 20 de mayo, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL (B.O.J.A. nº 101, de 28 mayo 2014, convalidación del Parlamento Andaluz B.O.J.A. nº 133, de 10 de julio 2014).
- Ley 5/2014, de 27 de mayo, Comunidad de Galicia, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL (D.O.G. nº 102, de 30 de mayo de 2014, y B.O.E. nº 177 del 22 julio de 2014).
- Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, Comunidad Autónoma de Cataluña, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL (D.O.G.C. nº 6647, de 19 junio de 2014, no convalidado por Resolución 774/X, del Parlamento de Cataluña publicado en el D.O.G.C. nº 6677 de 1 de agosto de 2014. Sin embargo publicado en el B.O.E nº 194, del 11 de agosto de 2014, en el que se hace constar que fue convalidado por Resolución 774/X del Parlamento de Cataluña, publicado en el D.O.G.C. nº 6676, de 1 de agosto de 2014).

- Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Valenciana, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL.
- Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.
- Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL. (B.O.C.M. nº 178 de 29 julio 2014; y B.O.E. nº 256 de 22 octubre 2014).
- Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la LRSAL.

En concreto, el **Decreto Ley nº 7/2014, de 20 de mayo, de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía**, en materia de competencias locales interpreta que:

- En base en la interpretación del art. 2.1 LBRL y de conformidad con la interpretación del Tribunal Constitucional en la sentencia 214/1989, la LRSAL no altera el modelo originario, es decir, no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales. Y por tanto, las competencias atribuidas a los entes locales en su momento por el legislador autonómico conservan su vigencia (art. 1). Idéntico sentido para la disposición adicional 3ª LRSAL.
- La rebaja del mínimo que se garantiza en la LRSAL, art. 25.2 LBRL, no impide que por las Comunidades Autónomas se aumente el techo competencial. Tanto las competencias atribuidas por la legislación Autonómica a los Entes Locales antes de la LRSAL, como las que el legislador sectorial pueda atribuir con posterioridad tendrán, la condición de competencias propias del art. 7 LBRL. En este sentido, todas las competencias recogidas en el art. 9 LAULA siguen siendo competencias propias municipales. Si la LRSAL impidiera a las Comunidades Autónomas atribuir competencias propias en materias distintas de las recogidas en el art. 25.2 incurriría en inconstitucionalidad.

No obstante, por Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de controversias de la **Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía** en relación con el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, de la Junta de Andalucía, en sesión de fecha 30 de julio de 2014, inició negociaciones para resolver discrepancias en relación con el artículo 2 apartado 2, último inciso, y apartados 3 y 4; y con el artículo 8 de dicho Decreto-Ley, a efectos de evitar un posible recurso de inconstitucionalidad contra dicho Decreto-Ley.

Los apartados controvertidos son del art. 2 relativo a los Informes necesarios para el ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, punto 2: *<<Los informes previstos en el apartado anterior deberán solicitarse por la entidad local con carácter previo al inicio del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como en los supuestos de modificación sustancial de las actividades o servicios que se vengam llevando a cabo o prestando, enmarcados en el ejercicio de dichas competencias, que pudiesen provocar la existencia de duplicidades en su prestación o afectar a la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local.>>*

El apartado 3 del art. 2: *<<No será necesaria la solicitud de los informes mencionados en el supuesto de que se vinieran ejerciendo dichas competencias con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en virtud del artículo 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y del artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes de su supresión por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en cuyo caso se podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades que se llevaban a cabo, siempre que, previa valoración de la propia entidad local, no incurran en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público y cuenten con financiación a tal efecto>>*

El apartado 4 expone: *<<En los supuestos en los que la entidad local desee impulsar un determinado programa complementario, realizar una actividad concreta o proceda, en su caso, a la realización de cualesquiera actividades propias del normal desenvolvimiento del servicio en un ámbito competencial que se venga ejerciendo de conformidad con los apartados anteriores, no deberá seguirse el procedimiento regulado en los artículo*

siguientes del presente Decreto-Ley>>.

El artículo 8 se refiere a la adaptación de los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que se financien competencias distintas de las propias y de las delegadas:

<<1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación en que la financiación de la Junta de Andalucía vaya dirigida al ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, deberán adaptarse a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de la siguiente forma:

- a) Las partes que lo suscribieron efectuarán una valoración sobre la necesidad de continuar colaborando en el ejercicio de estas competencias, previo informe vinculante de la Consejería competente por razón de la materia sobre la inexistencia de duplicidades en la prestación de los servicios o en la realización de las actividades que constituyen el objeto de la cooperación, conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de este Decreto-Ley. En el caso de que en dicha valoración se concluya la continuación de la colaboración se suscribirá por las partes como adenda al convenio.*
 - b) En el caso de que se valore continuar la colaboración, la entidad local solicitará a la Consejería que tenga atribuida la tutela financiera de las entidades locales informe vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio objeto de convenio, que se regirá por lo dispuesto en los artículos 3.2, 4 y 5.4 del presente Decreto-Ley.*
- 2. En el caso de que la valoración o el informe previstos en el apartado anterior sean negativa o desfavorable, el convenio quedará sin efectos a 31 de diciembre de 2.014 >>.*

Por acuerdo de fecha 26 de febrero de 2015, de la propia Subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de controversias de la Comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Andalucía, se resuelven las discrepancias manifestadas y concluida la controversia planteada (BOJA nº 56, y BOE nº 70 de fechas 23 de marzo de 2015).

En relación con el artículo 2 del Decreto-ley 7/2014 se llega a la siguiente interpretación:

Tanto este artículo 2 como el artículo 7.4 de la LRBRL deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, sólo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. **Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento.**

Así mismo, se acuerda que la **continuidad** en el ejercicio por las entidades locales de las competencias recogidas en el artículo 2.2 último inciso, y en los apartados 3 y 4 del mismo artículo del Decreto ley 7/2014, exigirá el cumplimiento de los requisitos aludidos en el apartado anterior, **aspectos por los que corresponde velar a cada entidad local**. Ello sin perjuicio del control que, en ejecución de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma, en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, **ejerza en orden a verificar** el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 LRBRL.

La Comunidad Autónoma de Andalucía se compromete a introducir en la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación contenida en el presente acuerdo.

3.3. ESPECIAL MENCIÓN A LAS POLÍTICAS DE SALUD EN EL ÁMBITO LOCAL

Una ciudad sana es una ciudad que se está creando continuamente, que está mejorando sus ambientes físicos y sociales, que está ampliando los recursos para la comunidad, que permite a las personas apoyarse mutuamente y a realizar todas las funciones de la vida, desarrollando su máximo potencial. (Hancock y Duhl, 1986)

1. ¿Cual es el enfoque cuando hablamos de salud?

Un enfoque para incorporar la perspectiva de salud en las agendas locales, a partir de un concepto de salud positiva mucho más amplio que el de la simple ausencia de enfermedad. La salud viene a ser el resultado de un complejo equilibrio entre los aspectos psico-biológicos del ser humano y los entornos sociales y ambientales con los que se relaciona, en los que desarrolla su vida cotidiana y sus distintas actividades.

La salud posee un gran valor y es un derecho, un bien esencial para las personas; es un instrumento para alcanzar una mayor calidad de vida y es un gran soporte para la capacidad creativa, relacional y productiva del ser humano.

Habitualmente se ha considerado que la política en materia de salud consistía prácticamente en poco más que en la provisión de servicios de asistencia sanitaria y su problemática de financiación. En la actualidad los problemas de salud más relevantes tienen relación con nuestro estilo y nuestros hábitos de vida, con las condiciones medioambientales y con las condiciones socioeconómicas (factores que determinan la salud). Muchos de estos problemas no se pueden resolver desde los servicios sanitarios asistenciales, porque su solución está más vinculada al desarrollo de procesos de mejora de la salud en la comunidad donde deben participar y tomar decisiones otros sectores y por supuesto los propios individuos y la propia comunidad.

Con esta visión y este enfoque, Andalucía está llevando a cabo un proceso de reforma de la Salud Pública; en esta reforma, una de las líneas de trabajo a implementar es su desarrollo en el ámbito local y para ello se ha planteado una estrategia de colaboración, coordinación, asesoramiento y

apoyo a las entidades locales, para que elaboren sus propios **Planes locales de Salud**, incorporando el valor salud en sus diferentes agendas políticas.

2. ¿Qué es la salud pública?

La **Salud Pública** se entiende como “**el esfuerzo organizado por la sociedad para prevenir la enfermedad, proteger, promover y restaurar la salud, y prolongar la vida**”, tiene la misión de “trabajar por mejorar la salud de la población”; y para ello es necesario contribuir, de forma coordinada con otros sectores e instituciones, en la creación de las condiciones estructurales de la sociedad y en las condiciones de vida de la población más favorecedoras para la salud; en promover las conductas individuales y estilos de vida más saludables; y en luchar contra la enfermedad y minimizar la pérdida de la salud.

3. ¿Qué son los determinantes de la salud?

Los determinantes sociales de la salud son el conjunto de factores personales, sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud individual y comunitaria. (Glosario de Promoción de la Salud, OMS, 1996)

La dimensión social de los determinantes vincula las condiciones en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen; teniendo en cuenta, incluso, la influencia de los sistemas de salud.

Estas condiciones vienen definidas por la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, y a su vez dependen de diferentes opciones políticas (OMS, 2009), dando paso a la Estrategia de Salud en Todas las Políticas.

4. ¿Qué es la Estrategia de Salud en Todas las Políticas?

La “Estrategia de la Salud en Todas las Políticas” (ESTP), aprobada por los Ministros de Salud de la Unión Europea, en la Declaración de Roma de 18 de diciembre de 2007, es un enfoque de mejora de la salud que va más allá de los límites del sector de la salud, que implica a las políticas de todo un gobierno que tienen como objetivo mejorar la salud y el bienestar de su ciudadanía e involucra a nuevos agentes en las políticas de salud: La industria,

el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de diferente tipo (profesionales o ciudadanas) y al mundo académico, el de la investigación y la innovación.

5. Marco normativo

a. Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía

Esta ley describe los aspectos generales relacionados con el sistema sanitario público andaluz, su organización funcional y territorial así como los aspectos relacionados con las competencias y funciones de las distintas administraciones en Andalucía entre otros contenidos.

Destaca el papel de los municipios en el marco de las competencias que legalmente le están atribuidas, recogiendo cuales son las competencias de los municipios en el campo de la salud pública relacionados con la protección y la promoción de la salud. Así mismo hace referencia a los aspectos sobre la participación y corresponsabilidad en los ámbitos de gestión y provisión de servicios sanitarios (equipamiento de centros y servicios sanitarios, convenios, consorcios...).

b. Ley, 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)

En cumplimiento del artículo 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y en el marco de la legislación básica del Estado, se promulgó la Ley de Autonomía Local de Andalucía, que amplía, desarrolla y delimita las competencias reconocidas por el Estatuto, entre las que se encuentran las relativas a la salud pública, que a continuación se desarrollan.

Son competencias propias de las corporaciones locales en materia de salud pública: la promoción, defensa y protección de la salud pública, en lo que respecta a la elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud; en el desarrollo de las políticas de acción local y comunitaria; el control de riesgos en materia de salud; la promoción y educación para la salud; la movilidad sostenible, la promoción de la actividad física y la prevención de la accidentabilidad; el control sanitario oficial de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, centros de consumo, de la calidad

del agua de consumo humano, de industrias, actividades y servicios y zonas de baño. (Artículo 9.13, LAULA)

c. Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía (LSPA)

La Ley de Salud Pública de Andalucía, reconoce el carácter transversal de la salud pública, integrando la perspectiva de la salud pública en el ejercicio de las competencias de las distintas políticas y acciones públicas, desde la consideración sistemática de los determinantes de salud, la igualdad de oportunidades y la equidad en salud; a través de la coordinación y cooperación intersectorial y multidisciplinaria. (Artículo 50, LSPA)

En el Título II se establece las bases de la gobernanza en salud pública y se ordena el espacio local de la misma.

Para la autonomía local en salud pública (Artículo 40, LSPA), sin perjuicio de las competencias autonómicas, corresponderá a los municipios andaluces velar en sus respectivos territorios por la protección y la promoción de la salud de la población en las competencias que puedan asumir, conforme a lo dispuesto en la correspondiente legislación reguladora en esta materia.

Los municipios asumen la coordinación de las intervenciones contempladas en el Plan Local de Salud en materia de promoción de salud comunitaria en su territorio, incorporando y articulando la acción y participación de la población y de los diferentes sectores públicos y privados implicados.

En el marco del Plan Andaluz de Salud, la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía establecerá un programa de cooperación y armonización en materia de salud pública con los municipios andaluces, así como iniciativas dinámicas, con el fin de lograr un desarrollo equilibrado, social y territorial.

Reglamentariamente, se creará la Comisión Andaluza de Cooperación en Salud Pública como órgano de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las corporaciones locales en las materias reguladas en esta ley. (Art. 42 LSPA).

6. ¿Por qué llevar la Estrategia de Salud en todas las Políticas (ESTP) hasta el ámbito local?

Porque el nivel local es el espacio idóneo de desarrollo para la “Estrategia de Salud en Todas las Políticas” (ESTP), el lugar más efectivo y eficiente de intervención. Y esto es así porque es aquí donde la ciudadanía vive, actúa y ejerce sus derechos y obligaciones, donde se desarrollan las actividades sociales y productivas, donde radica el sentimiento de vecindad. Es el escenario más propicio para el desarrollo de dinámicas políticas, socioeconómicas, medioambientales...; el lugar donde se generan las redes de colaboración, de apoyo y de amistad.

Es el espacio de convergencia de las diferentes políticas donde la capacidad de gestión radica en las figuras del /la alcalde/sa y del Gobierno Local convirtiéndolos en agentes de primer orden por su proximidad y conocimiento de la realidad local y de las interrelaciones existentes en ella.

7. ¿Cómo llevar la Estrategia de Salud en Todas las Políticas (ESTP) al territorio?

Mediante el desarrollo de la Acción Local en Salud (ALS)

Se entiende por Acción local en salud el proceso cuyo objetivo es situar la política y las acciones de salud en el escenario más cercano a la ciudadanía, posibilitando las sinergias de las políticas y actuaciones de los sectores públicos, la implicación del sector privado y la participación de la ciudadanía, trabajando en red y con el liderazgo de los gobiernos locales.

¿Qué es la Red Local en Salud?

La **Red Local en Salud** es una articulación comunitaria para trabajar los problemas de salud locales; es una estructura operativa de acción intersectorial en un espacio común, contando con la participación de la ciudadanía, y estableciendo relaciones entre las personas, los grupos y la comunidad, así como la conexión entre las instituciones y otras entidades territoriales, esto posibilita el desarrollo de actividades conjuntas y facilita una colaboración de forma estable y sistemática, evitando duplicidades y potenciando el trabajo en conjunto.

La Red se organiza en grupos de trabajo. Se va tejiendo a lo largo de todo el proceso de desarrollo de la Acción Local en Salud, a través del Plan Local de Salud, y es abierta, dinámica, horizontal y flexible.

¿Qué es un Plan local de salud?

El **Plan Local de Salud** es el instrumento básico que recoge la planificación, ordenación y coordinación de las actuaciones que se realicen en materia de salud pública en el ámbito de un municipio o de una mancomunidad de municipios. La elaboración, aprobación, implementación y ejecución de este plan corresponden a los municipios (Artículo. 41, Ley de Salud Pública de Andalucía).

Así el **PLS** es un instrumento con el que a partir de un Perfil de Salud Local, se identifican las necesidades de la comunidad, se prioriza un Plan de Acción viable, con estrategias y actuaciones concretas para dar respuesta en red a las principales necesidades, problemas y situaciones de riesgo, de salud pública en el municipio.

¿Cuál es el papel del gobierno local?

Asumir el liderazgo promoviendo las alianzas, el encuentro, el trabajo en común, la coordinación interinstitucional y los espacios de colaboración, y cooperación.

Conocer el estado de salud de la comunidad y las poblaciones en riesgo para identificar problemas y prioridades de salud.

Solicitar el apoyo y asesoramiento de las diferentes políticas sectoriales para el diseño y desarrollo del Plan local de salud.

Unir esfuerzos adoptando sinergias y evitando solapamientos, con objetivos comunes y recursos compartidos, para obtener resultados que respondan mejor a las necesidades de la ciudadanía.

Gestionar, en un marco de gobernanza local, las áreas de mayor vinculación con la salud pública (educación, bienestar social, políticas de igualdad, medio ambiente y agricultura, empleo, vivienda...), que con la

implicación del sector privado y la participación de la ciudadanía, configuren una red local que le sirva de soporte para la planificación de las respuestas.

Diseñar planes y programas para resolver los problemas y prioridades de salud identificados en el territorio.

Impulsar y apoyar la red local como garantía de continuidad del proceso de planificación, desde el diseño a la evaluación del Plan local de salud.

8. El valor político de trabajar en salud.

Trabajar en este contexto no solo mejora la salud de la población y la calidad de vida de la ciudadanía, sino que la hace más competente para el desarrollo de los pueblos y ciudades, generando riqueza.

Concretando:

- **La Estrategia a seguir es la de la “Salud en Todas las Políticas” en el ámbito local.**
- **El marco normativo es el de las dos leyes (LSPA y LAULA)**
- **El liderazgo es de los Gobiernos Locales**
- **El enfoque es el de los Determinantes en Salud y la Acción local en salud, intersectorial y participada.**
- **La garantía de la sostenibilidad esta en la creación de alianzas y de una red local**
- **El Instrumento clave es el Plan Local Salud (PLS)**

3.4. LAS RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La Constitución española de 1978 diseñó un modelo de organización territorial (municipios, provincias y Comunidades Autónomas) que se articula sobre la base de tres niveles de representación y participación política: Administración Central, Autonómica y Local. Cada uno de estos tres niveles de gobierno goza en distinta medida de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y dispone de un aparato administrativo propio dirigido por sus respectivos órganos de gobierno. Pero en cualquier caso, los tres niveles deben considerarse, en su conjunto, como elementos de una unidad superior, que es el Estado Español, pero bajo el principio de diversidad y no de uniformidad.

Existen, por tanto, al menos tres niveles de Administración Pública, vinculados cada uno a su nivel territorial de gobierno, de modo que aunque mantienen entre ellos una posición de independencia recíproca y de separación orgánica, sin embargo, como decíamos en el epígrafe 3.2 entre los diferentes niveles de gobierno se comparten diferentes materias e intereses públicos, a pesar de que se tienda al axioma “una Administración una competencia”, por lo que entre ellos se producen interconexiones que, sobre todo en el ámbito local, les obliga a actuar de forma coordinada y mantener relaciones de cooperación y colaboración, en aras de una adecuada articulación en el ejercicio de sus respectivas competencias y para el cumplimiento de los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia y economía en la asignación de los recursos públicos (art. 31.2 CE), objetividad de los intereses generales (art. 103.1 CE), y tras la reforma del art. 135 CE, y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, aplicar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que suponen un incremento notable de las relaciones interadministrativas entre los tres niveles de gobierno.

Desde ésta perspectiva, las relaciones interadministrativas representan una parte importante de la dinámica de las competencias. Es decir, una vez vista la estática que supone la atribución y asignación de competencias, que se corresponde con la titularidad, es necesario avanzar analizando cómo se ejercen las mismas, cuál es su ámbito de aplicación, qué instrumentos de organización y prestación se establecen para llevarla a cabo. Por tanto, podemos afirmar que en las relaciones que se establezcan se dirime realmente la autonomía de los diferentes niveles de gobierno, y especialmente

la autonomía local: cuál es el alcance y profundidad de la autonomía de Municipios y provincias.

Estas reglas de relación vienen expresamente recogidas en la LBRL arts. 6.1; 10; 36; 55 a 62; en la LRJPAC arts. 4 a 10 y Disposición adicional vigésima, incluida por la LRSAL y en el Título III <<Relaciones interadministrativas>> de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); y en concreto, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) en el art. 60.1, al establecer dentro de la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local, respetando el art. 149.1.18ª de la CE y el principio de autonomía local, entre otras cuestiones, la fijada en su apartado a) “las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los ente locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales”, cuestión que debe integrar la legislación de régimen local prevista en el art. 98.1 EAA. A su vez, el art. 89.2 del mismo Estatuto, establece que “La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida en la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local”.

La aprobación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), Ley 40/2015, de 1 de octubre (B.O.E. Nº 236 del 2 de octubre), que a nuestros efectos entrará en vigor el día 2 de octubre de 2016, junto con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), son leyes fruto del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con el objetivo, según el propio Preámbulo de la Ley 40/2015, de que una economía competitiva exige unas Administraciones eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio a los ciudadanos y las empresas. Y con esta Ley se continúa con la regulación de las relaciones internas entre las administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos, dejando así sistematizado el ordenamiento básico de las relaciones ad intra e inter administrativas.

El artículo 3 de la LRJSP, establece los principios generales de las Administraciones Públicas (art. 103.1 CE): servir con objetividad en los intereses generales, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad. Y el artículo 3.2 recoge el principio de que las Administraciones Públicas se relacionan entre sí a través de medios electrónicos con seguridad e interoperatividad.

Derivados de estos principios generales, el precepto recoge los que deberán respetar en su actuaciones y relaciones. Y entre ellos, los que tienen que ver con las relaciones interadministrativas, que son los recogidos en el apartado e) del principio de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, que nos lleva, a su vez, al apartado k) que recoge los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Y en el artículo 140, con el que comienza el Título III, se recogen los principios generales de las relaciones interadministrativas, junto con otros que se exponen a lo largo de la LRJSP.

Principios generales de las relaciones interadministrativas:

- **Lealtad institucional, buena fe, confianza legítima.**
- **Adecuación al orden de distribución de competencias.**
- **Colaboración**
- **Cooperación**
- **Coordinación**
- **Eficiencia en la gestión de los recursos públicos**
- **Responsabilidad en el cumplimiento de obligaciones y compromisos.**
- **Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.**
- **Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.**
- **Relación y comunicación electrónica entre administraciones, acreditando la interoperatividad y seguridad del sistema.**
- **Transparencia.**

Dichos principios rectores se hayan enraizados en los artículos 2, 14 y 138 CE, además del 103 CE. (Preámbulo VI LRJSP).

Cierra el artículo 140.2 expresando que <<En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local>>.

Clases de Relaciones interadministrativas

Estas relaciones pueden ser de diversas clases, pero siguiendo un criterio clásico distinguimos tres tipos de relaciones. Las relaciones de convivencia: **la colaboración**. Las relaciones de articulación para la actuación en asuntos de interés común: **la cooperación**. Y relaciones por razones de interés prevalente: **la coordinación**.

Las Relaciones genéricas de colaboración.

En primer lugar, debe quedar claro la existencia de un deber genérico de colaborar en materia de relaciones interadministrativas entre las diferentes Administraciones Públicas, consecuencia de la obligación de conseguir el objetivo último del interés general y con la mayor eficacia posible (art. 103.1 CE), y también basado en otros principios como el de legalidad, seguridad jurídica, transparencia, lealtad institucional, eficiencia en el gasto, solidaridad etc., aunque el Tribunal Constitucional exprese que dicho deber no está precisado de justificación en preceptos concretos del orden constitucional por implícito en la propia esencia de la organización del Estado.

Este deber de colaborar genéricamente expresado impone el respeto a los intereses generales del Estado en su conjunto y al de cada instancia territorial en particular, e incorpora una actitud constructiva y positiva en la búsqueda de soluciones, que se regula en el art. 10.1 en relación con el 55 de la LRBRL, art. 4.1 LRJPAC y arts. 8 a 12 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y arts. 3, 141 y 142 LRJSP.

Manifestaciones del deber genérico de colaboración:

- **Lealtad institucional con respeto al ejercicio de las competencias que correspondan a las demás Administraciones Públicas y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.**
- **Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.**
- **La colaboración, la cooperación, asistencia activa y el auxilio que puedan precisar para el cumplimiento de sus competencias.**
- **La Colaboración comprenderá el deber de todas las Administraciones Públicas de ponderar y respetar, en el ejercicio de sus competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, los intereses legítimos cuya gestión se encuentre encomendada al resto de Administraciones Públicas.**
- **El auxilio implicará prestar el apoyo y la asistencia activa precisa a otra u otras Administraciones Públicas para que puedan ejercer adecuadamente sus competencias, así como el deber de facilitarse información recíproca, especialmente cuando la actividad desarrollada pueda tener una especial incidencia sobre el ámbito competencial de otra Administración Pública.**
- **Facilitar el libre acceso a los registros públicos, documentos y expedientes administrativos, en los términos previstos en la legislación.**
- **Suministro de información, datos, documentos, medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise para el ejercicio de sus competencias.**
- **La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa. En este sentido, el art. 155 LRJSP recoge el principio de las relaciones electrónicas entre las Administraciones que posibilite la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones.**
- **El deber de asistencia y auxilio para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extienda fuera de su ámbito territorial.**
- **Cualquiera otra prevista en una Ley.**

Esta colaboración como deber tiene límites o excepciones (art. 4.3 LRJPAC y art. 8.3 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía), como es el caso de no disponer de medios suficientes, o existencia de prohibición legal expresa para ello en casos determinados, y perjuicios graves a los intereses propios o al cumplimiento de sus competencias en caso de acceder a la prestación solicitada o requerida.

No se escapa que salvo el supuesto de prohibición legal de suministrar determinada información, en los otros supuestos se da un importante margen de maniobra en su cumplimiento al existir conceptos jurídicos indeterminados, por lo que no suele estar reglada dicha colaboración, pero no cabe duda de la obligación de motivar de forma clara y suficiente la denegación de colaboración a la luz de razonabilidad que sí puede ser objeto de control.

La Relación de Cooperación.

La relación de cooperación es definida en el art. 140.1 apartado d) de la LRJSP, como el supuesto en que dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común. El art. 143 de la LRJSP lo concreta en una cooperación al servicio del interés general acordando de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias. Cooperación que se formaliza a través de órganos de cooperación o a través de convenios.

En el ámbito local en una primera instancia se sitúa la relación de cooperación o de colaboración orgánica o facultad de un ente público territorial para crear órganos de colaboración compuestos por miembros de éstas y otras Administraciones Públicas, al amparo del art. 58 LRBRL, o la cooperación competencial por la que los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones en provecho y ayuda de otras Administraciones Públicas, que corresponde esencialmente a las Diputaciones provinciales y por último, los instrumentos de cooperación, como los convenios.

La LRJSP establece una serie de técnicas de cooperación con el carácter de básico, pero que no todas ellas afectan a la administración local directamente, es el caso de ciertas técnicas orgánicas de participación del art. 146 y siguientes, como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales o las Comisiones Bilaterales de Cooperación. No obstante, el

propio art. 144 LRJSP entre las técnicas de cooperación, remite a otras previstas en la Ley, y por tanto, siguen en vigor las establecidas en la LBRL y LAULA en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Técnicas de cooperación con carácter general (art. 144 LRJSP).

- **La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas. (desarrollado en el art. 145 y siguientes LRJSP).**
- **La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.**
- **La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración Pública. (concreción del art. 15.2 LRJSP)**
- **La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.**
- **La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.**
- **La emisión de informes no preceptivos con el fin de que diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.**
- **Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.**
- **Cualquier otra prevista en la Ley.**

La relación de coordinación.

El art. 140.1 apartado e) LRJSP, define la coordinación cuando una Administración Pública, y singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las

diferentes administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevea la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

La Relación de cooperación y coordinación.

La línea de separación entre ambas técnicas no es nítida, máxime cuando en ocasiones la cooperación es presupuesto de la coordinación y, en otras, la coordinación es una forma de cooperación.

Tanto en la cooperación como en la coordinación, en expresión del Tribunal Constitucional, **la relación interadministrativa se orienta a la flexibilización y prevención de disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque en ningún caso, sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.** Ahora bien, dicho objetivo debe perseguirse en primera instancia por mecanismos de cooperación y colaboración, al significar una menor intensidad de afectación o limitación en el ejercicio de las competencias propias, y sólo ante la falta de acuerdo y en determinadas actividades, la LRBRL prevé la actuación coordinadora en sentido estricto a tenor del art. 10.2 y 3, cuando los servicios o actividades trascienden el interés propio local, o incidan o condicionen de forma relevante los de dichas Administraciones, o sean concurrentes o complementarios de éstas, fijándose como un objetivo transversal de la coordinación de las Entidades Locales asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que si antes se decía “sin que se afecte la autonomía de los Entes Locales”, ahora el punto 4 del art. 10 matiza que las funciones de coordinación serán “compatibles” con la autonomía de las Entidades Locales. Y el art. 58.1 LAULA añade un supuesto más en su apartado d) cuando se produzcan delegaciones de competencias de la Comunidad Autónoma en las Entidades Locales; y en este sentido, el art. 27.2 LRBRL también recoge que la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones Provinciales para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas legalmente.

En una primera instancia se sitúa la **relación de cooperación o de colaboración orgánica** o facultad de un ente público territorial para crear órganos de colaboración compuestos por miembros de éstas y otras Administraciones Públicas, al amparo del art. 58 LRBRL, o la **cooperación**

competencial por la que los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones en provecho y ayuda de otras Administraciones Públicas, que corresponde esencialmente a las Diputaciones provinciales y por último, los **instrumentos de cooperación**, como los convenios.

La cooperación y coordinación tienen por objeto:

- 1º conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincronizada o jerarquizada en el tiempo, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa.
- 2º evitar la duplicidad de cometidos que pudieran producirse.
- 3º evitar que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarias.
- 4º lograr la economicidad en la gestión de la Administración pública, mediante el empleo de un mínimo de personas y esfuerzos, soslayando la reiteración innecesaria de actos y servicios, con el consiguiente ahorro de material y recursos. Especial incidencia sobre esta cuestión tiene el art. 10.3 LBRL.

Características de la coordinación:

- 1º la exigencia de la concurrencia de un título competencial concreto.
- 2º la coordinación constituye un límite al ejercicio de las competencias de los entes coordinados, mientras que la cooperación no puede ser utilizada para limitar el ejercicio de las competencias de los entes territoriales.
- 3º con la coordinación al contrario de la cooperación, se pueden adoptar medidas coercitivas necesarias y suficientes para lograr los objetivos de la coordinación.

Así, al ser la coordinación un límite al ejercicio de las competencias ajena, se exige que la función de coordinación venga expresamente atribuida legalmente, al conllevar un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado. Por ello, para algunos la nota diferenciadora estriba en el plano de la voluntariedad de la cooperación, en relación a la cooperación incluida en los arts. 57 y 58 de la LRBRL y Título V (arts. 60-88) de la LAULA, frente a la imposición de la coordinación reflejada en los arts. 10.2, y 3; 59 y 62 de la misma LRBRL y arts. 58 y 59 LAULA. Pero no se puede perder de vista que la voluntariedad no es idónea para manifestar la diferencia entre ambos tipos de relaciones, pues ambas son manifestaciones del deber jurídico de colaboración, aunque el consentimiento es la regla general en la cooperación, y la excepción en la coordinación. En el ámbito de la Administración Pública es complicado hablar del principio de la autonomía de la voluntad porque siempre está compelida por el principio del interés público general y su capacidad es la suma de las potestades que tenga atribuida.

Por tanto, la cooperación se da en un plano horizontal, a un mismo nivel entre ambas instancias de relación, mientras que en la relación de coordinación se mueve en un plano vertical de cierta superioridad del coordinante sobre el coordinado. En la cooperación, en cambio, la reciprocidad es la nota definitoria, la actividad desplegada está directamente dirigida a producir efectos en la esfera jurídica de otro u otros sujetos.

En el art. 58 LAULA denominado de coordinación administrativa, aborda funcionalmente tanto relaciones de cooperación, como relaciones de coordinación. Así ocurre al establecerse en el punto 4 que, *“la coordinación tendrá por finalidad la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las distintas Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actuaciones en la globalidad del sistema”*, objetivo similar al establecido en el art. 58.1 que busca asegurar la coherencia de las actuación de las distintas Administraciones Públicas. En realidad se está fijando una relación de cooperación coordinada. La coordinación en sentido estricto vendrá desde el momento en que será la Administración autonómica quién fije en última instancia estos mecanismos de homogenización por ser el título prevalente en función del interés supralocal en juego. Igual ocurre en los arts. 26.2; 36.1 c; 36.2 y 116. bis 3 LRBRL,

respecto de las facultades de coordinación de las Diputaciones provinciales sobre los municipios.

Los Planes Sectoriales de Coordinación.

Los planes sectoriales son un instrumento de coordinación entre la Administración General del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local (art. 59 LBRL). Cuando la coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas no pueda lograrse por los medios ordinarios, o éstos sean insuficientes, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al de la Comunidad Autónoma, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local. La coordinación se llevará a cabo mediante la definición y en relación con una materia, servicio o competencia concretos, de los intereses generales o autonómicos a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública, en la materia de que se trate. Tanto en materia de planificación territorial, urbanística como medioambiental es bastante frecuente la utilización de estos instrumentos de coordinación y que ahora se incluye en la coordinación de los diversos planes provinciales de obras y servicios municipales, que confeccionan las Diputaciones Provinciales, y coordina la Comunidad Autónoma (art. 36.2 LBRL).

El 58.2 LAULA recoge este instrumento o técnica de coordinación expresando: *“La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinada de los intereses generales o comunitarios, a través de los planes sectoriales e intersectoriales, cuando concurren competencias de varios sectores para la fijación de los objetivos y determinación de prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”*. Redacción muy similar a la establecida en el art. 59.1 segundo párrafo de la LRBRL.

Los Planes Sectoriales de Coordinación (PSC), se regula en el art. 59 de la LBRL y LAULA, aunque también se refiere a los mismos el art. 58. 1 y 2 LAULA, pues ambos preceptos prácticamente reproducen el art. 59 de la LRBRL.

Características y requisitos de los PSC:

- 1/ Tiene que tratarse de materias concurrentes con incidencia de interés general autonómico o estatal de competencias propias (arts. 59.1 LBRL; 58.2 y 59.1 LAULA)
- 2/ Necesidad de asegurar la coherencia de la actuación de la Administraciones Públicas en los supuestos previstos en el art. 10.2 y 3 LRBRL y 58.1 LAULA. Y que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos de colaboración voluntaria previstos en la legislación básica y en la LAULA, o éstos resulten manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate (art. 59.1 LAULA y STC 46/2007, 1 marzo).
- 3/ Atribuirse por Ley Sectorial, la coordinación del ejercicio de competencias propias de las entidades locales entre sí (fundamentalmente de las entidades locales de cooperación), y especialmente, con las de la Comunidad Autónoma (art. 58.1 y 59.1 LAULA).
- 4/ La ley sectorial deberá precisar con el suficiente grado de detalle las condiciones y los límites de la coordinación, que implicará tan sólo un límite al ejercicio de las competencias de los Entes Locales, sin que pueda traducirse en emanación de órdenes concretas, debiendo respetarse un margen de libre decisión a favor de los Entes Locales sujetos a la coordinación (art. 59.2 LBRL y 59.3 LAULA y doctrina TC sentencia 109/1998 y sentencia 27/1987).
- 5/ Regularse por el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno (art. 59.1 LBRL y LAULA y STC 331/1993)
- 6/ Ser conocido e informado por el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) y por el Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL) previamente. En los Planes sectoriales se garantizará la participación de las Entidades Locales afectadas (art. 57.2 LAULA, arts. 58.2 y 59.1 LRBRL).

- 7/ Su contenido será fijar objetivos y determinar prioridades de la acción pública (art. 59.1 LBRL y 58.2 LAULA).
- 8/ Las Entidades Locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes (art. 59.1 LBRL y 59.2 LAULA).
- 9/ Además, antes de la aprobación de las leyes sectoriales, deberá tenerse en cuenta aspectos como los siguientes:
 - a. Los criterios seguidos en la atribución de competencia.
 - b. Respeto del espacio normativo propio de las Entidades Locales.
 - c. Interdicción de las prácticas que anulen la capacidad de generar políticas diferenciadas por los Entes Locales.
- 10/ Posteriormente a la promulgación de la ley sectorial o a la adopción del acto administrativo autonómico, debe procurarse también el establecimiento de canales de comunicación de naturaleza institucional e interadministrativa en aras de evitar posibles litigios entre Administraciones.
- 11/ Las funciones de los Entes Locales, así como sus relaciones entre sí y con la Junta de Andalucía, deben ser analizadas con profundidad impulsando la descentralización más amplia a favor de la autonomía local.
- 12/ La optimización de los recursos es más rentable cuando las Entidades Locales y la Junta de Andalucía, ante intereses comunes o similares, se unen y colaboran para desarrollar actividades y servicios de una manera más racional y eficiente. Al igual que se pretende en las relaciones de las Diputaciones con los municipios: junto con la tradicional relación de asistencia técnica, jurídica y económica (relaciones de colaboración), se unen las fórmulas asociativas de prestación de servicios y actividades entre municipios y Diputaciones (cooperación orgánica), y el seguimiento y control en la racionalización de los costes efectivos y servicios a nivel de escala, y en última instancia, como unidad política local de ejercicio de competencias (coordinación).

Las técnicas cooperativas.

Como paso previo, conviene centrar la técnica de la cooperación en las relaciones interadministrativas en el ámbito local, tomando como referencia los arts. 57 y 58 de la LRBRL. El art. 57.1 se está refiriendo a técnicas organizativas tanto funcionales como orgánicas, para conseguir fines genéricos <<*tanto en servicios locales como en asuntos de interés común*>>, de carácter voluntario, y derivado de «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida, implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas» (entre otras, STC 76/1983, de 5 de agosto, F. J. 13.º y STC 46/2007, 1 de marzo).

Junto a ello, no puede olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada.

El art. 57.2 y 3 de la LRBRL, establecen unas reglas en la cooperación investidas del principio transversal que sirve de guía a toda la reforma de la LRSAL: la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria:

- La suscripción de convenios y la constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- La constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio, y siempre que aquella, en términos de eficiencia económica, permita una asignación más eficiente de los recursos económicos.
- Para la constitución de un consorcio se requiere verificar que con dicha fórmula asociativa no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

- Las Disposiciones Adicionales 9ª, 10ª, 13ª, 14ª, establecen reglas específicas en materia de convenios y consorcios bajo el prisma del principio de eficiencia económica.
- Disposición Final 2ª, que incluye una nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, sobre el Régimen Jurídico de los consorcios, que también preside el principio de la L.O. 2/2012, e 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Con las relaciones de cooperación se busca ampliar o ensanchar el ámbito del ejercicio de la competencia propia de manera que se llegue más lejos, a más población, con mayor calidad y menores costes. Para ello se articulan, relaciones activas de intervención de unas Administraciones en otras, actuando conjuntamente en determinadas materias e intereses comunes (arts. 60-61 LAULA). Para lograr estos objetivos, se utilizan diversas técnicas de cooperación. El art. 62 de la LAULA recoge dos tipos de técnicas: las entidades de cooperación territorial y los instrumentos de cooperación territorial.

Son entidades de cooperación territorial:

- a) Las Mancomunidades de Municipios (Art. 63-77 LAULA).
- b) Los Consorcios (Art. 78-82 LAULA).
- c) Cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que de lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica.

Son instrumentos de cooperación territorial:

- a) Los convenios de cooperación (Art. 83 LAULA).
- b) Las redes de cooperación (Art. 84 LAULA). (Redes de ciudades, la gobernanza multinivel, la cooperación al desarrollo).
- c) Cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que no de lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica.

Cooperación orgánica. Órganos mixtos de colaboración y cooperación interadministrativa. Relaciones Institucionales.

1/ LA COMISIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (CNAL). (arts. 117-119 LBRL).

Es el órgano permanente de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local.

Está formada, bajo la Presidencia del Ministro con competencias en materia de Administración Local, por un número igual de representantes de las Entidades Locales y de la Administración General del Estado. La designación de los representantes de los Entes Locales corresponde en todo caso a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (actualmente la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP).

Su composición y funciones se regulan en el art. 117-119 LBRL y en detalle en el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, modificado por el R.D. 1142/2012, de 27 de julio.

Competencias de la CNAL:

- Emitir informe en los siguientes supuestos: a) Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas de competencia del Estado en las materias que afecten a la Administración Local, b) Criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones Locales, c) Previamente y en los supuestos que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación de lo dispuesto en el art. 61 de la LBRL.
- Efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración Local, y en especial, sobre: a) Atribución y delegación de competencias a favor de las Entidades Locales, b) Distribución de subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración Local, c) Participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado, d) Previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las entidades locales.

2/ COMISIONES PROVINCIALES DE COLABORACIÓN DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES. (art. 58.1 LBRL).

Son los órganos periféricos encargadas de coordinar la Administración periférica del Estado en la Provincia y la Administración Local. Se integran en las Subdelegaciones del Gobierno y ejercen sus funciones bajo la dirección del Subdelegado, y se integra de forma paritaria por representantes de la Administración del Estado (Secretario General de la Subdelegación, Delegado de Economía y Hacienda y otros altos funcionarios) y de las Entidades Locales (Presidente de Diputación, Alcaldía de la capital,) y otros representantes de la asociación de Entidades Locales mayoritaria en la provincia. La Comisión informa acerca de los programas de financiación estatal y acerca del Plan provincial de obras y servicios.

Se regula por el Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre, parcialmente modificado por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril.

Tienen como función principal la coordinación de los órganos e la Administración periférica del Estado en la provincia, en todo lo relativo a la cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración Local.

Informan dichas Comisiones sobre la incidencia en el territorio provincial de los programas de financiación estatal.

Y en especial, la de emitir el informe preceptivo previo a la aprobación por el órgano competente del Plan Provincial de Obras y Servicios (PPOS).

Así mismo, bajo la dirección y coordinación de la CNAL ejercen las funciones que la legislación atribuye a ésta en el ámbito provincial, así como las que la propia CNAL pueda encomendarles.

3/ CONFERENCIA SECTORIAL ESTADO - COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. (art. 120 bis LBRL, redacción Ley 57/2003, de 16 de diciembre, artículo añadido por el apartado 3 del art.1).

El Estado debe impulsar la colaboración con las Comunidades Autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia

de régimen local, tanto bajo la fórmula jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5 de la LRJPAC.

Incomprensiblemente en dicha Conferencia Sectorial no es parte la propia Administración Local, aunque conforme dispone el punto 8 del art. 5 LRJPAC, cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación (FEMP) sea invitada a asistir a reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.

4/ CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES (CSAL) (art. 138 LBRL).

La CSAL es el máximo órgano colegiado de cooperación, encuentro y deliberación para la articulación de las relaciones entre la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de los Gobiernos Locales, que tiene por finalidad primordial conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las políticas de Gobierno y Administración Local.

Está presidida por el Ministro/a en materia de Administración Local (actualmente el Ministerio de Hacienda y Administración Pública), y son miembros de la misma los Consejeros responsables de la Administración Local y los representantes de gobiernos locales designados por la FEMP.

En el seno de la Conferencia sectorial para asuntos locales, existirá una Conferencia de ciudades de la que formarán parte la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los municipios comprendidos en el ámbito de aplicación del Título X de la LBRL.

5/ LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). Art. 10 CEAL, y Disp. Adicional 5ª y 13ª LBRL.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una Asociación de Entidades Locales constituida por los Municipios, Islas, Provincias y otros Entes Locales que voluntariamente lo decidan.

La FEMP se constituyó al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y fue declarada como Asociación de Utilidad Pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985. Sus Estatutos han sido recientemente actualizados en Asamblea General celebrada en Madrid 24 de Septiembre de 2011. Su Reglamento de Régimen Interior fue aprobado por el Consejo Federal de la FEMP en su reunión de 30 de marzo de 2004.

Sus fines fundacionales y estatutarios son los siguientes:

El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.

La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas.

El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local basado en la autonomía y solidaridad entre los Entes Locales.

La promoción de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones en el ámbito internacional, especialmente el europeo, el iberoamericano y el árabe.

La prestación directamente o a través de sociedades o de entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de éstas.

La Gestión de programas de Gobierno destinado al ámbito local.

Cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a sus asociados.

En ningún caso, la interpretación de estos fines podrá ser tal que su ejercicio invada las competencias de los entes asociados establecidas en la legislación de régimen local.

Sus órganos rectores son: la Asamblea General, el Consejo Federal, la Comisión Ejecutiva, el Presidente y la Secretaría General.

Para lograr sus fines y objetivos utiliza diversos mecanismos:

- 1/ Dispone de estructuras orgánicas pertinentes
- 2/ Realiza intercambio de información sobre temas locales
- 3/ Establece servicios de asesoramiento y asistencia para sus miembros.
- 4/ Organiza y participa en reuniones, seminarios y congresos.
- 5/ Se dirige a las Administraciones Públicas en la formulación de la normativa vigente que afecta a los Entes Locales.
- 6/ Edita y publica documentos informativos en materia de su competencia.
- 7/ Impulsa y participa, en su caso, en sociedades o entidades prestadoras de servicios a las Entidades Locales y entes dependientes de éstas.

De otra parte, conforme dispone la Disposición Adicional 13ª LBRL, según redacción dada por la Ley 57/2003, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para hacer efectiva la participación de las Entidades Locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afecten de manera directa a las competencias locales.

6) LA FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP). Art. 10 CEAL, y Disp. Adicional 5ª y 13ª LBRL.

Las Entidades Locales de Andalucía, ejerciendo su derecho de asociación reconocido en la LBRL y en la CEAL, constituyeron el 16 de marzo de 1985, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Se constituye en una asociación formada por Entidades Locales Andaluzas (municipios, provincias y mancomunidades) que voluntariamente lo decidan, para la defensa y promoción de las autonomías locales, y la defensa de la cultura, el desarrollo socioeconómico y los valores propios de Andalucía como Comunidad Autónoma, en el ejercicio que la Constitución reconoce a toda nacionalidad.

Tiene personalidad jurídica pública y plena capacidad de obras, sin más limitaciones que las establecidas en la normativa legal vigente.

El ámbito territorial de la FAMP es el territorio de Andalucía, y tiene su sede en la ciudad de Sevilla.

Según sus Estatutos, actualizados en la VI Asamblea General celebrada en Málaga 12-13 de diciembre de 2003, adaptados a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, constituyen los fines de la FAMP:

- 1/ El fomento y defensa de la autonomía local.
- 2/ La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas o Instituciones Privadas.
- 3/ La prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, a las Entidades Locales de aquellos servicios que sean de su interés.
- 4/ La difusión de las instituciones locales entre los ciudadanos y demás instituciones públicas y privadas.
- 5/ El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito municipal y provincial basado en la autonomía y solidaridad entre los Entes Locales.
- 6/ El desarrollo y consolidación del espíritu comarcal y de cooperación entre los municipios directamente, con el objetivo de mejorar los servicios, el desarrollo socioeconómico y las comunicaciones.
- 7/ La promoción y el desarrollo de la cooperación internacional, de las políticas de igualdad y demás políticas sectoriales de las Entidades Locales.
- 8/ Y cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a sus asociados.

En ningún caso, la interpretación de estos fines podrá ser tal que su ejercicio invada las competencias de las Entidades Locales asociadas establecidas en el ordenamiento jurídico.

Sus órganos de gobierno son la Asamblea General, el Consejo Municipalista Andaluz, la Comisión Ejecutiva y el Presidente. Constituyen otros órganos de la FAMP el Secretario General, las Comisiones Sectoriales de trabajo y las Secciones o Comités.

Su composición refleja la pluralidad de fuerzas políticas existentes en las Entidades Locales andaluzas.

**7) EL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL (CACL).
Art. 58.1 LBRL; 95 EAA, 85.1 LAULA y la Ley 5/2014, de 30 de diciembre.**

El art. 95 del EAA establece que una Ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos Andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones Locales. Y el art. 85.1 LAULA lo establece como el órgano supremo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales, y deriva sus atribuciones, composición y funcionamiento a su propia Ley de creación.

La ley vigente, es la Ley 5/2014, de 30 de diciembre que deroga la anterior Ley 20/2007, de 17 de diciembre, que es la que regula detalladamente sus funciones, composición y funcionamiento. Así mismo, hay que tener en cuenta la Resolución de 30 de enero de 2009, por el que se publica el Acuerdo de 26 de enero de 2009, del CACL, por el que se aprueba su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior (BOJA nº 31, de 16 de febrero 2009) y el Acuerdo de 26 de enero de 2009 del CACL, por el que se delega el ejercicio de funciones en la Comisión Permanente (BOJA nº 31, de 16 de febrero 2009), que se entienden en vigor en tanto no se opongan a la nueva Ley 5/2014. Y el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se designan representantes de la Junta de Andalucía en el CACL.

Se trata de un órgano mixto - paritario con representación de la JJ.AA. y de los Ayuntamientos andaluces, con representación equilibrada de mujeres y hombres que funciona como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y es consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Entidades Locales.

Las razones de éste tipo de órgano de colaboración de creación estatutaria Autonómica hay que buscarla en la interiorización del Régimen Local que se ha producido durante el segundo proceso de modificación de los Estatutos Autonómicos en el que se produce un incremento de la presencia o influencia de las CC.AA. en la esfera local al asumir nuevas competencias autonómicas que afectan directamente a la esfera de la autonomía local, mientras que las Leyes de Bases de Régimen Local del Estado son más genéricas y menos penetrantes, aunque la última reforma emprendida de la LRSAL, si ha afectado profundamente a las relaciones económico-financieras. Junto a ello, la necesidades de mayor financiación local y la búsqueda de nuevas técnicas o mecanismos de participación entre ambas esferas de administración.

Antecedente de derecho comparado de Estatutos de segunda generación que regulan un órgano similar:

Estatuto Autonómico de Valencia. L.O. 1/2006, art. 64.4. Comisión mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano consultivo y deliberante.

Estatuto Autonómico de Aragón L.O. 5/2007, art. 86 órgano mixto del Consejo Local de Aragón.

Estatuto Autonómico de Castilla-León L.O. 14/2007. Art. 51 órgano mixto del Consejo de Cooperación Local de Castilla León.

- No se garantiza estrictamente la presencia de las Provincias en el CACL, pues se articula a través de la FAMP y de quién resulte designado.
- Fines de colaboración y concertación a través del permanente diálogo.
- Composición: paridad (10 + 10) + voto calidad del Presidente en determinado supuesto.
- Dispone de autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines.

Art. 2.2 de la Ley 5/2014 establece la regla general de que sus dictámenes no son vinculantes, excepto, salvo que así se determine expresamente por ley, que podrá ser en materias de competencias propias de los municipios y provincias. Ahora bien, el legislador Estatal y el Estatutario no han establecido éste carácter vinculante, al ser un órgano consultivo y deliberante, de acuerdo con el art. 58.1 LBRL y 95 EAA.

FUNCIONES:

- Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del EAA y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía. (función no delegable).
- Informar los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes, cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se haya realizado por resultar afectadas las competencias locales propias. (Plazo de emisión del informe de un mes).
- En el marco de lo previsto en el artículo 93.1 del EAA, y en la sección 4ª del capítulo II del título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio, formular propuestas al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sobre transferencias y delegaciones de competencias a las entidades locales.
- Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencias de competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los municipios, conforme a lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como respecto de las delegaciones, transferencias o cualquier tipo de traslación competencial que pueda producirse entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, incluyendo la reversión de las mismas. (No es una función o competencia consultiva de acuerdo con el artículo 95 del EAA. Además, es la única competencia que no está sujeta preceptivamente a su adopción por consenso, sino por mayoría de sus miembros, y en caso de empate, decidirá el voto de calidad de la Presidencia.).

- Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de las entidades locales, en orden a la realización de obras y a la gestión de servicios públicos que conciernten o les encomiende la Junta de Andalucía, de entre los que sean de la competencia específica de la Comunidad Autónoma.
- Emitir su parecer en los procedimientos de creación y supresión de municipios o de alteración de sus términos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97.5 y en el artículo 98.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.
- Emitir informe en los procedimientos de cambio de nombre y de capitalidad de los municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.
- Efectuar a la Consejería competente sobre régimen local, propuestas de colaboración con las provincias andaluzas en relación con las funciones de asistencia a los municipios que tienen atribuidas por la Ley 5/2010, de 11 de junio.
- Efectuar al órgano competente de la Junta de Andalucía propuestas de cooperación con los municipios y con las demás entidades locales de Andalucía para la consecución de los fines previstos en el artículo 60 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, a través de las entidades e instrumentos para la cooperación territorial establecidos en el artículo 62 de la citada ley.
- Recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las corporaciones locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.
- Cualquier otra que se atribuya mediante norma con rango legal.
- Así mismo, el CACL podrá ser consultado sobre aquellas cuestiones que por su naturaleza o trascendencia en relación con el ámbito local considere necesario someter a su consideración la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local.

El CACL para el cumplimiento de sus funciones, podrá recabar los informes y datos que estime necesarios de las administraciones públicas andaluzas.

Pueden ser objeto de delegación todas las funciones en la Comisión Permanente, excepto la prevista en el art. 3.1 apartado a) de la Ley, relativa a la consulta en la tramitación parlamentaria de disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las competencias de las entidades locales.

Organización y funcionamiento.

Pleno del Consejo. Composición paritaria entre Junta de Andalucía y los gobiernos locales.

Presidente/a – Consejero competente sobre régimen local.

Vicepresidente/a – Presidente FAMP.

Secretario/a – Funcionario Dirección General Administración Local con rango jefatura de Servicio.

Comisión Permanente. Composición paritaria entre Junta de Andalucía y los gobiernos locales.

Comisiones de Estudio. Podrán asistir las personas expertas que se estime conveniente convocar.

Plazos: La regla general es de 1 mes para emitir informes y dictámenes, salvo disposición legal que establezca otro plazo. Puede ampliarse 15 días más cuando la complejidad del asunto lo requiera. Y, por contra, por razones de urgencia y oportunidad se puede reducir el plazo a 15 días. En la materia de informar los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes, cuando el órgano proponente rechace las observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, y el mismo solicite de forma motivada y expresamente el pronunciamiento del CACL, éste deberá emitir su informe en el plazo de un mes a partir de la solicitud.

Los acuerdos del CACL se adoptarán por consenso entre las representaciones de la Junta de Andalucía y de los gobiernos locales. Se entenderá que

se ha producido el consenso en caso de que emita voto afirmativo la mayoría de los miembros presentes en cada una de las representaciones. La única Excepción se encuentra en el supuesto de la facultad de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento respecto del proceso de transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los municipios, así como respecto de las delegaciones, transferencias o cualquier tipo de traslación competencial que pueda producirse entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, incluyendo la reversión de las mismas, que en el caso de no lograrse el consenso, bastará el voto favorable de la mayoría de sus miembros y, de producirse el empate, decidirá el voto de calidad de la Presidencia.

8) OTROS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN. (art. 85.2 y 3 LAULA).

Se pueden crear otros órganos de colaboración por Ley, la cual determinará en todos los casos, las funciones atribuidas y el ámbito material y territorial de actuación del órgano, así como su composición y funcionamiento. Recordando que los órganos paritarios de colaboración tendrán exclusivamente carácter deliberante o consultivo.

9) ÓRGANOS ESPECÍFICOS ESTABLECIDOS POR LOS PLANES SECTORIALES DE COORDINACIÓN. (art. 85.4 LAULA).

Las leyes sectoriales que se dicten en la regulación de materias específicas, podrán crear órganos específicos y especializados con la finalidad de establecer relaciones interadministrativas que hagan posible la consecución de los objetivos marcados por la propia Ley sectorial.

10) COMISIONES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN. Art. 154 LRJSP.

Realmente no se trata de un órgano de coordinación, sino de cooperación. Aquí la coordinación es una forma de cooperación. Tan es así, que en el punto 2 del art. 154, le denomina “*Comisiones Territoriales de Cooperación*”, y el carácter voluntario en la adopción de los acuerdos que suscriban las administraciones. Ello se desprende además, de la finalidad que persigue dicha comisión en el punto 1 del artículo 154: “*cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral entre*

administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios”.

En función de las administraciones afectadas por razón de la materia, estas Comisiones podrán estar formadas por:

- a) Representantes de la Administración General del Estado y representantes de las Entidades Locales.
- b) Representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales.
- c) Representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales.

Las decisiones adoptadas por las Comisiones Territoriales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos, que serán certificados en acta y serán de obligado cumplimiento para las administraciones que lo suscriban y exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1988, de 13 de julio.

11) COMISIÓN SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA (CSAL). Disposición Adicional 9ª LRJSP.

Esta Comisión dependerá a su vez de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, y será el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en materia de administración electrónica.

Tendrá en principio, al menos, las siguientes funciones:

- a) Asegurar la compatibilidad e interoperatividad de los sistemas y aplicaciones empleados por la administraciones públicas.
- b) Impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España.
- c) Asegurar la cooperación entre las administraciones públicas

para proporcionar información administrativa clara, actualizada e inequívoca.

Cuando por razones de las materias tratadas resulte de interés, podrá invitarse a las organizaciones, corporaciones o agentes sociales que se estime conveniente en cada caso a participar en las deliberaciones de la Comisión Sectorial.

RELACIONES INSTITUCIONALES ENTES LOCALES COMUNIDAD AUTÓNOMA.

EL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES (CAGL). Art. 4 CEAL y 57 LAULA.

El art. 57 LAULA regula por primera vez en Andalucía un órgano de carácter institucional, petición expresa de la FAMP, siguiendo la implantación de órganos similares en Cataluña y Baleares, y el derecho comparado en Italia y Alemania. Órgano que puede contribuir, sin duda, a la defensa de la autonomía local, pero sólo en un sentido impropio puede hablarse de órgano de control, (aunque indirectamente se facilite el mismo por el órgano que lo tiene atribuido legalmente), bien con carácter preventivo, bien a posteriori, y ello en la medida en que la participación y exposición de criterios y pareceres sobre los asuntos de interés local servirá para reflexionar sobre la incidencia de la actuación autonómica sobre la autonomía local con la consiguiente obligación de motivación en caso de rechazo del parecer del CAGL, que quedará reforzado además si solicita el pronunciamiento expreso del Consejo Andaluz de Concertación Local, de conformidad con lo previsto en el art. 3.1 apartado b de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre del CACL, que facilitará su control a posteriori por los tribunales, y en su caso, el Tribunal Constitucional, y por el principio de transparencia, por la opinión pública.

De este modo se crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) integrado exclusivamente por representantes de Entes Locales, como órgano de representación de los Municipios y Provincias ante las Instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales, y por tanto, garantizar la autonomía de la comunidad política local.

Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional.

El Consejo adoptará su propio reglamento interno de organización y funcionamiento. Actualmente aprobado por Decreto 263/2011, de 2 de agosto, excepción hecha del apartado 2 art. 2 derogado por la Ley del CACL.

Funciones genéricas del CAGL:

- 1/ Conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante, (con la reforma del CACL actualmente en trámite parlamentario, el CAGL pasará a tener como función en exclusiva, que comparte actualmente con el CACL, la de informar anteproyectos de leyes, proyectos de disposiciones generales y planes).
- 2/ En el trámite Parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a lo establecido anteriormente, será conocida la posición del CAGL, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 95 EAA.
- 3/ Específicamente, conocerá de los diferentes Planes Sectoriales de Coordinación que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía pretenda implantar (art. 59.1 LAULA).

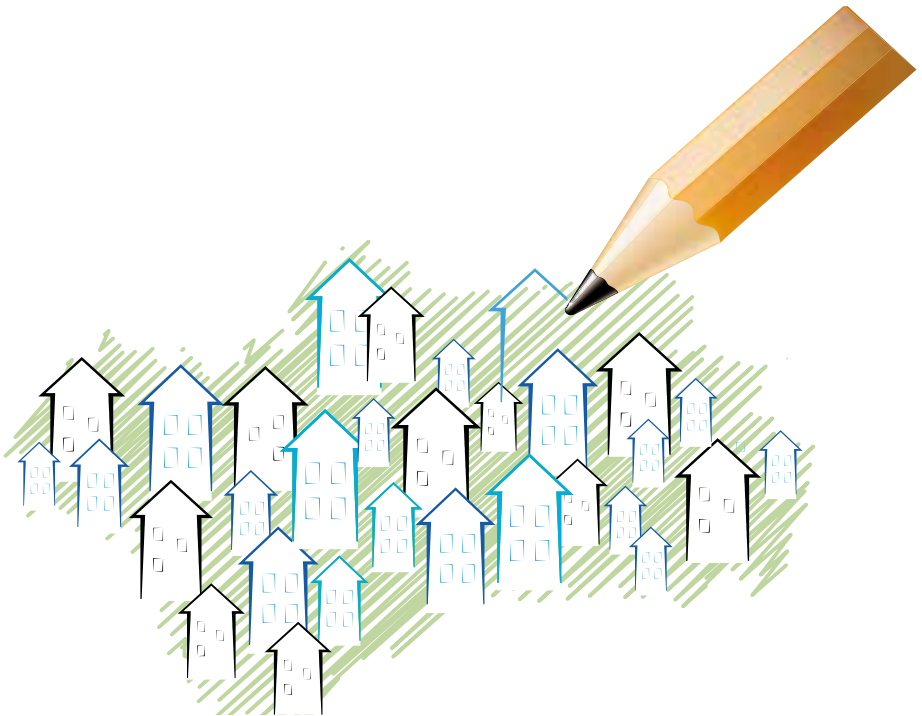
Cuando se rechacen las observaciones o reparos formulados por el CAGL, deberá mediar información expresa y detallada por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El CAGL estará compuesto por la totalidad de la representación local en el otro Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL), más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación (FAMP).

El Presidente/a será elegido por mayoría absoluta del Consejo. Los miembros del mismo podrán delegar el ejercicio del cargo en otros miembros electos de la misma Diputación o Ayuntamiento de la que formen parte.

II.

Organización y funcionamiento de las entidades locales. Los recursos humanos.



1. ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.1. Órganos y competencias

¿Quién dirige el gobierno y la administración municipal?

Como señala el artículo 11.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), la organización del municipio es uno de sus elementos esenciales, junto con la población y el territorio. Según el artículo 19.1 de la LBRL, el gobierno y la administración municipal, salvo en los municipios en los que exista régimen de concejo abierto, corresponden al Ayuntamiento, integrado por las personas titulares de la Alcaldía y de las Concejalías.

¿Qué municipios pueden constituirse en régimen de concejo abierto?

De acuerdo con el artículo 29 de la LBRL, funcionan en régimen de concejo abierto los siguientes municipios:

- a) Los municipios de menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- b) Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

En los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto, el gobierno y la administración son ejercidos por una asamblea vecinal, integrada por todos los electores del municipio, y por la persona titular de la Alcaldía.

¿Cuáles son los órganos necesarios de las Entidades Locales?

La regulación legal de la organización de las Entidades Locales viene recogida en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se

aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF). De acuerdo con su artículo 35, son órganos necesarios del Ayuntamiento:

- La persona titular de la Alcaldía.
- Las Tenencias de Alcaldía.
- El Pleno.
- La Junta de Gobierno Local en los municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes, y en los de menos cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

¿Qué es el Reglamento Orgánico?

El Reglamento Orgánico de las Corporaciones Locales es el resultado del ejercicio de su potestad reglamentaria y constituye la manifestación más importante de la capacidad de autoorganización de estos entes autónomos.

El Reglamento Orgánico regula el funcionamiento interno de cada Entidad, si bien con sujeción a lo dispuesto en las normas estatales y autonómicas dictadas de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias.

¿Quién ostenta la competencia para la aprobación del Reglamento Orgánico?

El artículo 22.2 d) de la LBRL regula la aprobación del Reglamento Orgánico:

“Corresponde al Pleno la aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas”. Se trata de una competencia cuya delegación no es posible, tal y como señala el apartado 4º del artículo 22, que permite al Pleno delegar el ejercicio de sus atribuciones en la persona titular de la Alcaldía y en la Junta de Gobierno Local, a excepción de algunas de ellas como la aprobación de esta norma de organización interna.

1.1.1. La persona titular de la Alcaldía

¿Cómo se elige a la persona titular de la Alcaldía?

La elección de la persona titular de la Alcaldía se rige por lo establecido en la legislación electoral, si bien hay que tener en cuenta las normas relativas al régimen de sesiones plenarias del Ayuntamiento.

La persona titular de la Alcaldía ha de ser elegida en la misma sesión de constitución de la Corporación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 196 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG):

- Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas.
- Será proclamado Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Concejales.
- Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta será proclamado Alcalde aquel Concejal que encabece la lista que haya obtenido el mayor número de votos populares en el correspondiente municipio, resolviéndose por sorteo los empates que puedan producirse.
- En los municipios que cuenten entre 100 y 250 habitantes podrán ser candidatos todos los Concejales y será elegido Alcalde aquel que obtenga la mayoría absoluta, o, en su defecto, el que hubiera obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.

¿Cabe presentar una moción de censura contra la persona titular de la Alcaldía del municipio?

La persona titular de la Alcaldía puede ser destituida mediante moción de censura, siempre que en esta concurren los requisitos siguientes:

- Debe ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

- Habrá de incluir el nombre de un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier Concejales cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

El candidato propuesto en la moción de censura será proclamado Alcalde si ésta prospera con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de Concejales de la Corporación. En todo caso, la presentación, tramitación y votación de la moción de censura deberá regirse por las normas establecidas en el artículo 197 de la LOREG.

¿Cuándo debe tomar posesión de su cargo la persona titular de la Alcaldía que haya resultado electa?

La persona que resulte elegida como titular de la Alcaldía tras la celebración de unas elecciones o tras prosperar una moción de censura, deberá tomar posesión del cargo en la sesión plenaria constitutiva de la Corporación, o 48 horas después si no se hallare presente en la misma, advirtiéndole en este caso que, de no hacerlo sin causa justificada, será elegido el siguiente candidato de la lista.

¿Cuáles son las competencias de la persona titular de la Alcaldía?

El artículo 21 de la LBRL clasifica las competencias de la persona titular de la Alcaldía de la siguiente forma:

- 1) Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- 2) Representar al Ayuntamiento.
- 3) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales en los que así se establezca legalmente, así como decidir los empates con voto de calidad.
- 4) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- 5) Dictar bandos.
- 6) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito con ciertas exclusiones legales y siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado en cada ejercicio económico no supere el 10% de sus recursos ordinarios, ordenar pagos y rendir cuentas.

- 7) Aprobar la oferta de empleo público, acorde con el presupuesto y la plantilla aprobados por el pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.
- 8) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio y el despido.
- 9) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- 10) Las aprobaciones de los instrumentos de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al pleno, la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
- 11) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno.
- 12) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de competencia de la Alcaldía.
- 13) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, las medidas necesarias en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos.
- 14) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales.
- 15) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10% del presupuesto ordinario, ni, en cualquier caso, los 6 millones de euros incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no supere los 4 años, siempre que el importe acumulado de todas las anualidades no supere el citado porcentaje, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.
- 16) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.
- 17) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los 3 millones de euros, así como la enajenación del patrimonio con las limitaciones legalmente previstas.
- 18) El otorgamiento de las licencias, salvo que las Leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.
- 19) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

- 20) Nombrar a los Tenientes de Alcalde.
- 21) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

¿Es posible que la persona titular de la Alcaldía plantee una cuestión de confianza?

En el artículo 197 bis de la LOREG se indica que la persona titular de la Alcaldía puede plantear al Pleno una cuestión de confianza, la cual deberá estar vinculada a la aprobación o modificación de alguno de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El Reglamento Orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

La presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre alguno de los asuntos señalados figurará expresamente en el correspondiente punto del orden del día del Pleno, requiriéndose para la adopción de dichos acuerdos el quórum de votación exigido en la LBRL para cada uno de ellos.

Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, la persona titular de la Alcaldía cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo.

La elección de la nueva persona titular de la Alcaldía se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para el décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas del artículo 196 de la LOREG, con estas especialidades:

- a) En los municipios de más de 250 habitantes, la persona titular de la Alcaldía cesante quedará excluida de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar la segunda persona de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la Alcaldía como de designación automática de la persona titular de la Alcaldía, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de Concejales.
- b) En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, la persona titular de la Alcaldía cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto de la mayoría absoluta del número legal de Concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado Alcalde el Concejale que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales, excluida la persona titular de la Alcaldía cesante.

No obstante, cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si, en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza, no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a persona titular de la Alcaldía, o si ésta no prospera.

La persona titular de la Alcaldía no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear la cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

¿Cuándo no procede plantear una cuestión de confianza?

No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última.

Los Concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza, no podrán firmar una moción de censura contra la persona titular de la Alcaldía que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo. Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos Concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese

vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

¿La persona titular de la Alcaldía puede plantear consultas populares?

El artículo 71 de la LBRL prevé la posibilidad de que el Alcalde pueda someter a consulta popular determinados asuntos. Esta competencia podrá ejercerse de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando ésta tenga competencia para ello según su Estatuto de Autonomía y siempre que se cumplan estas exigencias legales:

- Acuerdo previo del Pleno adoptado por mayoría absoluta.
- Autorización del Gobierno de la Nación.
- Que la consulta verse sobre algún asunto de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los que se refieran a la Hacienda Local.

¿La persona titular de la Alcaldía puede delegar sus competencias?

La persona titular de la Alcaldía puede delegar sus atribuciones, a excepción de aquellas que seguidamente se relacionan:

- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.
- Decidir los empates con el voto de calidad.
- Concertar operaciones de crédito.
- La jefatura superior de todo el personal.
- La separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.
- La dirección del gobierno y la administración municipal.
- Dictar bandos.
- Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización (no obstante, como excepción, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de estas competencias).

- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno.
- La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de competencia de la Alcaldía.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, las medidas necesarias en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos.
- La competencia establecida en el artículo 71 de la LBRL, relativa a la consulta popular.

¿En quién puede delegar la persona titular de la Alcaldía?

La persona titular de la Alcaldía puede efectuar delegaciones a favor de los siguientes órganos o personas:

- La Junta de Gobierno Local como órgano colegiado.
- Los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- Los Tenientes de Alcalde, allí donde no exista Junta de Gobierno Local.
- Delegaciones especiales en cualquier persona titular de un Concejalía, aunque no pertenezca a la Junta de Gobierno Local, para la realización de cometidos específicos, o bien para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en otras delegaciones genéricas.

1.1.2. Las personas titulares de las Tenencias de Alcaldía

¿Cómo se nombra y destituye a las personas titulares de las Tenencias de Alcaldía?

Las personas titulares de las Tenencias de Alcaldía son libremente nombrados y cesados por la persona titular de la Alcaldía, entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, entre las personas titulares de las Concejalías, mediante resolución del mismo que será notificada al Pleno y a las personas designadas, y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia.

La condición de Teniente de Alcalde puede perderse por el cese, por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

¿Cuántos Tenientes de Alcalde puede haber en un municipio?

En los municipios en los que exista Junta de Gobierno Local, el número de Tenientes de Alcalde no puede ser superior al número de miembros de aquélla.

En aquellos municipios en los que no exista tal Junta, el número de Tenientes de Alcalde no podrá exceder del tercio del número legal de miembros de la Corporación.

¿Qué funciones desarrollan los Tenientes de Alcalde?

La función esencial de los Tenientes de Alcalde es la de sustituir a la persona titular de la Alcaldía, en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que le imposibilite para el ejercicio de sus atribuciones. También desempeñarán las funciones del Alcalde en los supuestos de vacante en la Alcaldía hasta que tome posesión el nuevo Alcalde.

¿Quiénes forman el Pleno de un Ayuntamiento?

1.1.3. El Pleno

El Pleno está integrado por todas las personas titulares de Concejalías de la Corporación y es presidido por la persona titular de la Alcaldía. Los concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, variando el número de concejales de cada término municipal en función de los residentes en el mismo, de acuerdo con la siguiente escala, prevista en el artículo 179.1 de la LOREG:

Nº Residentes	Nº Concejales
Hasta 100	3
De 100 a 250	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25

A partir de 100.001 residentes habrá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

¿Qué competencias le corresponden al Pleno?

El Pleno ejercerá las siguientes competencias, relacionadas en el artículo 22 de la LBRL:

- 1) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
- 2) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales, a la alteración del término municipal, a la creación o extinción de órganos de gestión desconcentrada (distritos, barrios, aldeas ...) o de entidades de gestión descentralizada (Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas), al cambio del nombre o capitalidad del municipio y a la adopción o modificación de sus signos de identidad.
- 3) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de tales instrumentos.
- 4) La aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas.
- 5) La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los Presupuestos; la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas.

- 6) La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- 7) La aceptación de las delegaciones de competencias hechas por otras Administraciones Públicas.
- 8) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones Públicas.
- 9) La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios, y el número y régimen del personal eventual.
- 10) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materias de competencia plenaria.
- 11) La declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.
- 12) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
- 13) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada dentro de cada ejercicio económico exceda del 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto, salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere el 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.
- 14) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en cualquier caso, los 6 millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en este número.
- 15) La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los Presupuestos.
- 16) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en todo caso, cuando sea superior a 3 millones de euros, así como las enajenaciones patrimoniales:

- Cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles que estén declarados de valor histórico o artístico, y no estén previstas en el presupuesto.
 - Cuando estando previstas en el presupuesto, superen los mismos porcentajes y cuantías indicados para las adquisiciones de bienes.
- 17) La votación sobre la moción de censura a la persona titular de la Alcaldía y sobre la cuestión de confianza planteada por la misma persona.
 - 18) Aquéllas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.
 - 19) Las demás que expresamente le confieran las Leyes.

¿Puede delegar el Pleno sus atribuciones?

El Pleno puede delegar cualquiera de sus atribuciones en la persona titular de la Alcaldía y en la Junta de Gobierno Local, excepto las que se recogen en los números 1 a 9, 12, 17 y 18 del listado anterior.

¿Qué se considera por “municipio de gran población” y cuáles son las funciones del Pleno para este tipo de municipios?

Se consideran municipios de gran población aquellos en que concurra alguna de las siguientes características:

- Superar los 250.000 habitantes.
- Municipios capitales de provincia cuya población sea superior a 175.000 habitantes.
- Municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas.
- Municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Según el artículo 123 LBRL, las atribuciones del Pleno para los municipios de gran población son:

- 1) El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
- 2) La votación de la moción de censura a la persona titular de la Alcaldía y de la cuestión de confianza planteada por esta persona.

- 3) La aprobación y modificación de los reglamentos de naturaleza orgánica. Tendrán en todo caso naturaleza orgánica:
 - La regulación del Pleno.
 - La regulación del Consejo Social de la ciudad.
 - La regulación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.
 - La regulación de los órganos complementarios y de los procedimientos de participación ciudadana.
 - La división del municipio en distritos, y la determinación y regulación de los órganos de los distritos y de las competencias de sus órganos representativos y participativos, sin perjuicio de las atribuciones de la persona titular de la Alcaldía para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva.
 - La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales: las grandes áreas de gobierno; los coordinadores generales, dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, con funciones de coordinación de las distintas Direcciones Generales u órganos similares integradas en la misma área de gobierno, y de la gestión de los servicios comunes de éstas u otras funciones análogas; las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa. Ello sin perjuicio de las atribuciones de la persona titular de la Alcaldía para determinar el número de cada uno de tales órganos y establecer niveles complementarios inferiores.
 - La regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.
- 4) La aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales.
- 5) Los acuerdos relativos a la alteración del término municipal, a la creación o extinción de órganos de gestión desconcentrada (distritos, barrios, aldeas...) o de entidades de gestión descentralizada (Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas), al cambio del nombre o capitalidad del municipio y a la adopción o modificación de sus signos de identidad.
- 6) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales.
- 7) La determinación de los recursos propios de carácter tributario.

- 8) La aprobación de los presupuestos, de la plantilla de personal, de la cuenta general del ejercicio correspondiente, así como la autorización de gastos en las materias de su competencia.
- 9) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.
- 10) La transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- 11) La determinación de las formas de gestión de los servicios, así como el acuerdo de creación de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales y de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, y la aprobación de los expedientes de municipalización.
- 12) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general.
- 13) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa jurídica del Pleno en las materias de su competencia.
- 14) Establecer el régimen retributivo de los miembros del Pleno, de la persona titular de la Secretaría general, de la persona titular de la Alcaldía, de los miembros de la Junta de Gobierno Local y de los órganos directivos municipales.
- 15) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades locales y a otras Administraciones Públicas.
- 16) Acordar la iniciativa prevista en el artículo 121.1 de la LBRL para que el municipio pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población.
- 17) Las demás que expresamente le confieran las leyes.

1.1.4. La Junta de Gobierno Local

¿Quiénes integran la Junta de Gobierno Local?

La Junta de Gobierno Local está integrada por la persona titular de la Alcaldía, que la preside, y por los Concejales nombrados libremente por tal persona.

El número de Concejales a los que la persona titular de la Alcaldía puede nombrar miembros de la Junta de Gobierno Local, no puede ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

Asimismo, la persona titular de la Alcaldía puede cesar libremente, y en todo momento, a cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno Local.

¿Cuáles son las competencias propias de la Junta de Gobierno Local?

La principal función de la Junta de Gobierno Local es la asistencia a la persona titular de la Alcaldía en el ejercicio de sus funciones. Esta función no es delegable.

A estos efectos, la Junta de Gobierno Local debe ser informada de todas las decisiones de la persona titular de la Alcaldía con carácter previo a su adopción, siempre que la importancia del asunto lo requiera.

La Junta de Gobierno Local ejercerá las atribuciones que le delegue la persona titular de la Alcaldía u otro órgano municipal, así como aquéllas otras que le atribuyan las leyes.

La persona titular de la Alcaldía puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos concretos y específicos, pueda realizar a favor de cualquiera de los Concejales, aunque no pertenecieran a la Junta de Gobierno Local.

1.1.5. Los órganos complementarios del Ayuntamiento.

¿Existen órganos complementarios del Ayuntamiento?

En todas las Entidades Locales existen, además de los órganos necesarios, diversos órganos de carácter complementario. Los propios municipios pueden establecer y regular en los Reglamentos Orgánicos tales órganos complementarios, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local.

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, recoge en su artículo 119 la siguiente relación de los órganos complementarios que existen en todas ellas:

- a) Los Concejales y los Diputados-Delegados.
- b) Las Comisiones Informativas.
- c) La Comisión Especial de Cuentas.
- d) Los Consejos Sectoriales.
- e) Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.

Previendo también que en los Municipios, además de los anteriores, existirán los siguientes:

- 1) Los representantes personales de la persona titular de la Alcaldía en los poblados y barriadas.
- 2) Las Juntas Municipales de Distrito.

¿Qué funciones ejercen los Concejales-Delegados en un municipio?

En el municipio, los Concejales-Delegados son aquellos que ostentan alguna de las delegaciones de atribuciones de la persona titular de la Alcaldía, por lo que ejercerán aquellas funciones que se especifiquen en el respectivo Decreto de Delegación.

La condición de Concejal-Delegado puede perderse por tres causas concretas:

- Por renuncia expresa formalizada por escrito ante la Alcaldía.
- Por revocación de la delegación adoptada por la persona titular de la Alcaldía.
- Por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local, o, en aquellos municipios donde ésta no exista, por pérdida de la condición de Teniente de Alcalde.

¿Qué son las Comisiones Informativas?

Las Comisiones Informativas son órganos complementarios sin competencias resolutorias, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación. Su función esencial consiste en el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Junta de Gobierno Local cuando ésta actúe por delegación del Pleno, salvo en aquellos casos en los que hayan de adoptarse acuerdos urgentes. También informarán aquellos asuntos de la competencia propia de la Junta de Gobierno Local y de la persona titular de la Alcaldía, que expresamente les sean sometidos a su conocimiento.

Estos órganos ejercen sus competencias mediante la emisión de dictámenes de carácter preceptivo pero no vinculante.

Existen dos tipos de Comisiones Informativas:

- Permanentes, que se constituyen con carácter general, distribuyendo entre ellas las materias que han de someterse al Pleno.
- Especiales, constituidas por el Pleno para un asunto concreto, en consideración a sus características peculiares de cualquier tipo. Estas Comisiones se extinguen automáticamente (salvo acuerdo en contrario del Pleno), una vez que hayan dictaminado sobre el asunto que constituye su objeto.

¿Qué es la Comisión Especial de Cuentas?

La Comisión Especial de Cuentas es un órgano de obligada existencia en las Entidades Locales, cuya misión es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno.

Las cuentas anuales deben someterse a informe de la Comisión Especial de Cuentas antes del 1 de junio. Esta Comisión ha de estar integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación.

Por su parte, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades Locales.

¿Cuál es la finalidad de los Consejos Sectoriales?

Los Consejos Sectoriales son órganos complementarios que pueden ser creados por el Pleno, cuya finalidad es canalizar la participación de la ciudadanía y de sus asociaciones en los asuntos municipales.

Únicamente desarrollan funciones de informe, o, eventualmente, de propuesta, en relación con las iniciativas del Ayuntamiento relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado libremente por la persona titular de la Alcaldía, y que actuará como nexo de unión entre aquella y el Consejo.

¿Qué otros órganos complementarios existen en los municipios?

En los municipios, además de los órganos complementarios descritos, existen las Juntas Municipales de Distrito y los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.

Las Juntas Municipales de Distrito son órganos territoriales de gestión desconcentrada creados por el Pleno, cuya misión es mejorar la gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el ámbito territorial correspondiente al Distrito. Cada Junta Municipal de Distrito tiene su propio Reglamento, en el que se determinarán las funciones administrativas que, en relación con las competencias municipales, se delegan o pueden delegarse en tal Junta, sin perjuicio de la unidad de gestión del municipio. Este Reglamento se considera parte integrante del Reglamento Orgánico.

En cuanto a los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas, la persona titular de la Alcaldía de cada municipio puede nombrar, en cada uno de los poblados o barriadas separados del casco urbano y que no constituyan una Entidad Local, así como en las ciudades en las que el desenvolvimiento de los servicios así lo aconseje, un representante personal entre los vecinos residentes en los mismos, los cuales tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus cometidos municipales.

1.2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales

¿Cuándo se puede resultar modificada la composición del Pleno?

1.2.1. Del Ayuntamiento en Pleno

El Pleno del Ayuntamiento puede ver modificada su composición como consecuencia de las vacantes que se produzcan en las plazas de Concejal. El número de hecho de miembros de la Corporación es el número legal de Concejales menos las vacantes producidas y no cubiertas.

La LOREG parte de la premisa de que, en la medida de lo posible, debe coincidir el número legal y el número de hecho, estableciendo para ello unos mecanismos rápidos de sustitución. Sin embargo, cuando a pesar de los procedimientos de sustitución no quedasen más posibles candidatos o suplentes que puedan ser nombrados Concejales, se establece que los quorum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se tengan que referir automáticamente al número de hecho subsistente de miembros de la Corporación (artículo 182 de la LOREG).

¿Cuándo puede producirse una vacante en una plaza de Concejal?

1.2.2. De los Concejales

Las vacantes en las plazas de los Concejales pueden producirse por alguno de los motivos siguientes:

1. Por renuncia.
2. Por pérdida no voluntaria del cargo o fallecimiento.
3. Por incompatibilidad.

¿Qué es la vacante por renuncia?

Los Concejales tienen el derecho político de renunciar a su cargo. En caso de renuncia de un Concejal, el escaño se atribuye al candidato, o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación. Este procedimiento de sustitución se puede y se debe realizar hasta el último día del mandato corporativo (no obstante, ha de tenerse

en cuenta que, en virtud del artículo 15 de la LOREG, las Juntas Electorales de Zona ya no son órganos permanentes de la Administración Electoral: si han transcurrido 100 días desde las últimas elecciones, no existirá Junta Electoral de Zona ante quien solicitar el nombre del siguiente de la lista y la expedición de credencial para la toma de posesión del nuevo Concejal).

¿Qué hacer cuando no existe la Junta Electoral de Zona?

Ante este problema existen dos soluciones:

1. La primera sería que la propia Corporación comprobase cualquier acreditación de la personalidad del siguiente de la lista de acuerdo con las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona, y en base a ello se le diese posesión del cargo de Concejal en la primera sesión que se celebre, con lo cual el sistema de sustitución de los Concejales que han renunciado sería absolutamente intracorporativo (artículo 195.3 de la LOREG).
2. La segunda solución sería que la Corporación solicitase de la Secretaría de la Audiencia Provincial la expedición de la credencial, según indica circular de la Junta Electoral Central.

¿En qué momentos puede renunciar un Concejal?

En la renuncia de un Concejal deben distinguirse dos momentos. Si se produce antes de la constitución de la Corporación, la renuncia ha de presentarse ante la Junta Electoral de Zona. Si se produce la renuncia una vez constituida la Corporación y habiendo ya tomado posesión de su cargo, la citada renuncia ha de presentarse ante el Pleno Corporativo (Instrucción de la Junta Electoral Central de 19/07/91, BOE nº. 181, de 30 de junio, sobre sustitución de cargos representativos locales).

Aceptada la renuncia por la Corporación mediante acuerdo plenario, el mismo acuerdo declara la vacante de la plaza de Concejal y se solicita de la Administración Electoral el nombre del siguiente candidato en la lista que corresponda así como su credencial, si se opta por la solución expuesta anteriormente con el punto 2. La Administración Electoral sólo interviene facilitando el nombre y expidiendo la credencial, pero corresponde a la

Corporación en Pleno aceptar la renuncia, declarar la vacante y dar posesión en sesión extraordinaria a la siguiente persona de la lista.

Si la Corporación ya está constituida, debe estimarse incorrecta la práctica seguida por algunos Concejales de presentar su renuncia ante la Junta Electoral y de que ésta la acepte y expida la credencial al siguiente de la lista.

¿En qué casos se puede perder forzosamente el cargo de Concejál?

El cargo de Concejál se puede perder de modo no voluntario por lassiguientes causas:

- Por decisión judicial firme que anule la elección o proclamación.
- Por fallecimiento o incapacitación, declarada ésta última por decisión judicial firme.
- Por pérdida de la nacionalidad española, o, en su caso, de la nacionalidad de algún país miembro de la Unión Europea.

Es obvio que en estos supuestos el Pleno no puede acordar no aceptar la pérdida forzosa del cargo de Concejál, ya que ha de atenerse a lo que disponga la autoridad judicial o la legislación vigente al respecto.

Es importante considerar que ya no es causa de pérdida del cargo de Concejál la baja en el partido en cuya candidatura figuró. Así, cuando un Concejál es dado de baja en el partido que le presentó, tan solo causa baja en el grupo político correspondiente de los que componen el Pleno Corporativo, pero no pierde su escaño de Concejál.

¿Cuales son las incompatibilidades con el cargo de Concejál?

Las incompatibilidades con la condición de Concejál y que pueden dar lugar a vacante de tal cargo son:

- Los abogados y procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación,

con excepción de los casos en que representen a Concejales que impugnen acuerdos, tras haberlos votado negativamente por razones de estricta legalidad.

- Los Directores de Servicios, funcionarios o restante personal en activo del respectivo Ayuntamiento y de las Entidades y establecimientos dependientes de él.
- Los Directores Generales o asimilados de las Cajas de Ahorros Provinciales y Locales, que actúen en el término municipal.
- Los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación corra a cargo de la Corporación municipal o de establecimiento dependientes de ella (artículo 178.2 de la LOREG).
- Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo de Paz).
- Los militares profesionales y de complemento, y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
- Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y los Subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con competencia territorial.
- El Presidente de la Corporación de RTVE y las sociedades que la integran.
- Los Concejales electos en candidaturas presentadas por formaciones electores en las que una Sentencia firme haya declarado su vinculación a un partido político ilegalizado.
- Las personas condenadas por Sentencia firme a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena.
- Las personas condenadas por Sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando tal Sentencia haya

establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, o la de inhabilitación absoluta o especial, o de suspensión para empleo o cargo público.

Cuando se produzca una situación de incompatibilidad, las personas afectadas tienen el derecho de optar entre la renuncia al puesto de Concejal o el abandono de la situación que generó la referida incompatibilidad.

Cuando la causa de incompatibilidad sea la relativa a los Concejales electos en candidaturas presentadas por formaciones políticas declaradas ilegales con posterioridad por Sentencia firme, y los declarados electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, en las que una Sentencia firme haya declarado su vinculación a un partido ilegalizado, se aplica lo dispuesto en el artículo 6.4 de la LOREG: La incompatibilidad no surtirá efecto si la persona afectada formula una declaración expresa de rechazo de las causas determinantes de la ilegalidad de la formación política en cuestión. No obstante, si tras dicha declaración, el interesado se retractase de la misma o sus actitudes evidenciaran contradicción con ella, también incurrirá en causa de incompatibilidad.

Si el Concejal no ejercitase su derecho de opción, la Corporación resolverá mediante acuerdo plenario sobre la cuestión, declarando o no la incompatibilidad. Contra esta declaración podrá interponerse, en su caso, el recurso contencioso-administrativo pertinente (artículo 178.3 de la LOREG).

Declarada por el Pleno la incompatibilidad para ser Concejal, la persona afectada por tal declaración deberá optar, en el plazo de 10 días siguientes a aquél en que reciba la notificación de su incompatibilidad, entre la renuncia a la condición de Concejal o el abandono de la situación que generó la referida incompatibilidad. Transcurrido el plazo de los 10 días sin haberse ejercitado la opción, se entenderá que el afectado ha renunciado a su puesto de Concejal, debiendo declararse por el Pleno la vacante correspondiente y poner el hecho en conocimiento de la Administración Electoral a los efectos de su sustitución (artículo 10 del ROF).

¿En qué situaciones pueden celebrarse elecciones parciales?

1.2.3. Transformación del Ayuntamiento en Comisión Gestora

El espíritu de la LOREG es que las vacantes de Concejales se cubren por los siguientes de las listas mediante el sistema automático descrito en el punto anterior. Pero la Ley interrumpe este mecanismo en los supuestos siguientes:

1. Elecciones parciales.
2. Disolución de un Ayuntamiento.
3. Comisión Gestora por agotamiento de lista.
4. Renuncia del titular.
5. Moción de censura.

En el supuesto de que en las elecciones municipales no se presenten candidaturas en un municipio determinado, se procede en el plazo de seis meses a la celebración de elecciones parciales en dicho municipio. Y si en esta nueva convocatoria tampoco se presenta candidatura alguna, la Diputación Provincial procederá a la constitución de una Comisión Gestora, mediante el nombramiento de un número de vocales igual al número legal de Concejales que debe tener ese municipio. Cuando resulte imposible conformar la Comisión Gestora, la Diputación Provincial asumirá la gestión ordinaria de la Entidad Local, no pudiendo adoptar acuerdos que requieran una mayoría cualificada (artículos 181 y 182.3 de la LOREG).

El Real Decreto 693/1981, de 13 de marzo, por el que se regula la constitución y funcionamiento de Comisiones Gestoras en Entidades Locales (BOE 16 de abril de 1981), que se considera vigente por cuanto no contradice a la legislación básica ni está derogado formalmente, regula el procedimiento para el caso de constitución de una Comisión Gestora por no haberse presentado candidatura alguna en las elecciones municipales. Los vocales de la Comisión Gestora son designados por la Diputación Provincial, oídos los órganos directivos de los partidos políticos, y guardarán proporción con el resultado de las últimas elecciones locales celebradas en el municipio. Dentro de los tres días desde su designación se celebrará la sesión extraordinaria para la constitución de la Comisión Gestora, cuya acta, en copia certificada, ha de remitirse al Subdelegado del Gobierno y al Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

¿Cómo se elige al Presidente de la Comisión Gestora?

El cargo de Presidente de la Comisión Gestora se provee mediante elección de todos los vocales gestores, por el procedimiento establecido para la elección de la persona titular de la Alcaldía.

¿Cómo se administra provisionalmente un nuevo municipio?

Es importante considerar lo previsto en los artículos 100 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuanto al gobierno y administración provisionales en los casos de modificación de términos municipales:

- Si se crea un nuevo municipio por segregación de parte del término municipal de otro, el municipio matriz permanecerá con el mismo número de Concejales que tenía, hasta la constitución de los nuevos Ayuntamientos tras la celebración de las elecciones locales. El nuevo municipio creado se registrará y administrará, provisionalmente, por una Comisión Gestora con tantos vocales como Concejales le corresponderían por su cifra poblacional, de acuerdo con la legislación electoral. La designación de la Comisión Gestora se realizará por la Diputación Provincial.
- Si se crea un nuevo municipio por la fusión de dos o más limítrofes, cesarán sus respectivos Alcaldes y Concejales, y la Diputación Provincial designará, de entre tales personas, una Comisión Gestora compuesta por tantos vocales como Concejales correspondan al nuevo municipio.
- Las alteraciones de términos municipales, aunque produzcan cambios en la población de los municipios afectados, no supondrán la modificación en el número de Concejales de los respectivos Ayuntamientos, hasta la celebración de las próximas elecciones municipales.

¿Cómo se lleva a cabo la disolución de un Ayuntamiento?

El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, o a solicitud de éste, y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, puede proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos del Ayuntamiento en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (artículo 61 de la LBRL).

En los supuestos de disolución de un Ayuntamiento por acuerdo del Consejo de Ministros, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de un nuevo Ayuntamiento dentro del plazo de tres meses, salvo que, por la fecha en que éste debiera constituirse, el mandato del mismo hubiese de resultar inferior a un año. Mientras se constituye el nuevo Ayuntamiento o expira el mandato del Ayuntamiento disuelto, la Administración ordinaria de los asuntos municipales corresponde a una Comisión Gestora designada por la Diputación Provincial, cuyo número de miembros no excederá del número legal de Concejales, ejerciendo las funciones de Presidente aquel vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la Comisión Gestora (artículo 183 de la LOREG).

¿Qué ocurre en caso de agotamiento de lista?

En caso de que se hayan agotado las listas por sucesivas renunciaciones, fallecimientos u otras causas, y no quedasen más posibles candidatos o suplentes a nombrar, los quorum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente se entenderán automáticamente referidos al número de hecho de miembros de la Corporación. Pero si este número llega a ser inferior a los dos tercios del número legal de miembros del Ayuntamiento, se constituirá una Comisión Gestora integrada por todos los Concejales del Ayuntamiento que continúen y por las personas de adecuada idoneidad o arraigo que sean designadas por la Diputación Provincial para completar el número legal de miembros de la Corporación, teniendo en cuenta los resultados de la última elección municipal.

¿Qué ocurre en caso de que la persona titular de la Alcaldía renuncie a su cargo?

La persona titular de la Alcaldía puede renunciar a su cargo sin perder por ello su condición de Concejal. La renuncia debe hacerse efectiva por escrito ante el Pleno, que deberá adoptar acuerdo de conocimiento dentro de los 10 días siguientes. En tal caso, la vacante se cubre mediante la celebración de una sesión extraordinaria dentro de los 10 días siguientes a la aceptación de la renuncia por el Pleno. En dicha sesión extraordinaria se procede a la elección de nuevo Alcalde conforme al procedimiento seguido en la sesión constitutiva del Ayuntamiento (artículo 40 del ROF). En el acto de elección se considera que encabeza la lista en que figuraba el Alcalde el siguiente de la misma, a no ser que renuncie a la candidatura (artículo 198 de la LOREG).

De igual modo se procederá en caso de que la Alcaldía quede vacante por fallecimiento o por Sentencia firme (artículo 40 del ROF).

¿Cómo se tramita una moción de censura?

La persona titular de la Alcaldía puede ser destituido mediante una moción de censura, cuya presentación, tramitación y votación se regirá por las siguientes normas:

- a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.
- b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por el Secretario General de la Corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario General comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.
- c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las 12 horas

del décimo día hábil siguiente al de su registro. El Secretario de la Corporación deberá remitir notificación indicativa de tal circunstancia a todos los miembros de la misma en el plazo máximo de un día, a contar desde la presentación del documento en el Registro, a los efectos de su asistencia a la sesión, especificando la fecha y hora de la misma.

- d) El Pleno será presidido por una Mesa de edad, integrada por los Concejales de mayor y menor edad de los presentes, excluidos el Alcalde y el candidato a la Alcaldía, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación, quien acreditará tal circunstancia.
- e) La Mesa se limitará a dar lectura a la moción de censura, a conceder la palabra durante un tiempo breve, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los portavoces de los grupos municipales, y a someter a votación la moción de censura.
- f) El candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado Alcalde si ésta prosperase con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de Concejales que legalmente componen la Corporación.

Ningún Concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b).

La dimisión sobrevenida de la persona titular de la Alcaldía no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

¿Qué especificidades deben tenerse en cuenta en los municipios en régimen de concejo abierto?

En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las normas anteriores, con las siguientes especialidades:

- a) Las referencias hechas a los Concejales a efectos de firma, presentación y votación de la moción de censura, así como a la

constitución de la Mesa de edad, se entenderán efectuadas a los electores incluidos en el censo electoral del municipio, vigente en la fecha de presentación de la moción de censura.

- b) Podrá ser candidato cualquier elector residente en el municipio con derecho a sufragio pasivo.
- c) Las referencias hechas al Pleno se entenderán efectuadas a la Asamblea vecinal.
- d) La notificación por el Secretario a los Concejales, relativa al día y hora de la sesión plenaria, se sustituirá por un anuncio a los vecinos de tal circunstancia, efectuado de la forma localmente usada para las convocatorias de la Asamblea vecinal.
- e) La Mesa de edad concederá la palabra solamente al candidato a la Alcaldía y al Alcalde.

El Alcalde, en el ejercicio de sus competencias, está obligado a impedir cualquier acto que perturbe, obstaculice o impida el derecho de los miembros de la Corporación a asistir a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura y a ejercer su derecho al voto en la misma. En especial, no son de aplicación a la moción de censura las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de procedimiento administrativo.

Los cambios de la persona titular de la Alcaldía como consecuencia de una moción de censura en los municipios en los que se aplique el sistema de concejo abierto, no tendrán incidencia en la composición de las Diputaciones Provinciales.

¿Son revocables los nombramientos efectuados por la persona titular de la Alcaldía?

1.2.4. Revocaciones de los nombramientos

El artículo 23 de la LBRL sienta el principio de que los nombramientos de vocales de la Junta de Gobierno Local y de Tenientes de Alcalde, realizados por el Alcalde, son revocables por el propio Alcalde, libre y discrecionalmente.

¿Cuándo se pierde la condición de Teniente de Alcalde?

Los Tenientes de Alcalde son libremente cesados por la persona titular de la Alcaldía, que los podrá sustituir en cualquier momento. Los ceses se harán mediante resolución de la Alcaldía de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose personalmente y publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente a la firma de la resolución por el Alcalde, a no ser que en dicha resolución se dispusiera otra cosa (artículo 46.1 del ROF).

La condición de Teniente de Alcalde se puede perder también por renuncia expresa manifestada por escrito y por pérdida de la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local (artículo 46.3 del ROF).

¿Cuándo se pierde la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local?

La persona titular de la Alcaldía puede cesar libremente en todo momento a cualesquiera miembros de la Junta de Gobierno Local. El cese deberá hacerse con los mismos requisitos que los ceses de los Tenientes de Alcalde (artículo 52 del ROF). Aunque no exista regulación al respecto, debe considerarse que la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local se puede perder también por renuncia expresa manifestada por escrito, así como que la pérdida de la condición de Concejal conlleva la pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local.

¿Cuándo se pueden modificar las delegaciones?

Todas las delegaciones, tanto las delegaciones por servicios como las delegaciones para cometidos específicos, pueden ser revocadas por resolución de la persona titular de la Alcaldía, que deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia (artículo 44 del ROF). No obstante, la revocación de la delegación surte efecto desde el día siguiente al de la fecha de la resolución, salvo que en ella se disponga otra cosa.

Revocada una delegación debe darse cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre. No obstante, si la persona titular de la Alcaldía procediese al nombramiento de un nuevo Concejal delegado que sustituya

al anterior, le serán de aplicación las mismas limitaciones que para el anterior nombramiento.

Las delegaciones de servicio deben recaer entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde. Esta limitación no existe para el caso de las delegaciones especiales para cometidos específicos.

Debe entenderse que la pérdida de la condición de Concejal delegado de servicios no apareja automáticamente la pérdida de la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local, pero que la pérdida de la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local conlleva automáticamente la pérdida de la condición de Teniente de Alcalde y de Concejal delegado de servicios, en el caso de las delegaciones referidas en el artículo 43.3 del ROF.

¿Cuándo se pueden modificar los vocales en las Comisiones Informativas?

Los vocales de las Comisiones Informativas no pueden ser cesados libre y discrecionalmente por la persona titular de la Alcaldía, sino que la decisión debe ser tomada por el Portavoz del Grupo al que pertenece, que lo comunica al Alcalde mediante escrito en el que se haga constar el nombre de su sustituto. Sin embargo, no se precisa ninguna comunicación para el caso de que el vocal titular de una Comisión Informativa se vea sustituido ocasionalmente por un suplente, ya designado en su día en la constitución de la Comisión Informativa (artículo 125 del ROF).

Por otra parte, los Presidentes efectivos de las Comisiones Informativas tampoco pueden ser cesados por el Alcalde discrecionalmente, sino a propuesta de la propia Comisión, que procederá a la elección de un nuevo Presidente. El Alcalde juzgará la oportunidad de delegar las funciones presidenciales de la Comisión Informativa en el nuevo Concejal elegido. Si no lo estimara oportuno, el propio Alcalde asumirá personalmente la presidencia de la Comisión Informativa (artículo 125 del ROF).

2. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL AYUNTAMIENTO

¿Qué tipos de sesiones se pueden celebrar en el pleno del Ayuntamiento?

2.1. Las sesiones

Las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias y extraordinarias de carácter urgente. Las ordinarias son las que se celebran con una periodicidad fija, mientras que las extraordinarias son las que se celebran convocadas por la persona titular de la Alcaldía, sin la citada periodicidad.

Los órganos colegiados de las Entidades Locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y en sesiones extraordinarias. Estas últimas pueden ser, además, urgentes.

¿Cuáles son las reglas a las que debe someterse el funcionamiento del Pleno?

En todo caso, el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones Locales se ajusta a las siguientes reglas:

- a) El Pleno celebra sesión ordinaria cada mes, como mínimo, en los Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales; cada dos meses, en los Ayuntamientos de los municipios con una población entre 5.001 y 20.000 habitantes; y cada tres meses, en los municipios de hasta 5.000 habitantes.

Asimismo, el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún Concejal pueda solicitar más de tres anualmente. La celebración de la sesión extraordinaria plenaria no podrá demorarse por más de 15 días hábiles desde que fuera solicitada,

no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria. Si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado a las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de finalización de dicho plazo, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente.

En ausencia del Presidente o de quien haya de sustituirle legalmente, el Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quorum requerido en la letra c) de este precepto, en cuyo caso será presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes.

- b) Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y, en su caso, a la correspondiente votación, deberá hallarse en la Secretaría de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria, a disposición de los Concejales o Diputados.
- c) El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quorum deberá mantenerse durante toda la sesión. En todo caso, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes les sustituyan legalmente.
- d) La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de las Corporaciones abstenerse de votar. La ausencia de uno a varios Concejales o Diputados una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale a su abstención a efectos de la votación correspondiente. En el caso de votaciones con resultado de empate se efectuará una nueva votación. Si persistiera el empate decidirá el voto de calidad del Presidente.

- e) En los Plenos ordinarios, la parte de ellos dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones.

¿Cómo se preparan las sesiones?

1. El primer acto de preparación es la formación del orden del día; es decir, la relación de los asuntos que se van a tratar en la sesión. La formación del orden del día corresponde a la persona titular de la Alcaldía (artículo 78.2 del ROF).
2. Si se somete a sesión la resolución de un expediente, éste tiene que estar concluso y entregado al Secretario tres días antes a la fecha de celebración de la sesión (artículo 177.2 del ROF). La convocatoria para la sesión consiste fundamentalmente en citar a los Concejales. Esta citación ha de ser personal y además se ha de exponer en el tablón de anuncios (artículo 81 del ROF). Junto con la citación ha de acompañarse el orden del día y el borrador del Acta de la sesión anterior que debe ser aprobada en la sesión que se va a celebrar (artículo 80.2 del ROF).
3. La convocatoria debe ser notificada a los Concejales en su domicilio con una antelación al menos de dos días hábiles (artículo 80.3 y 4 del ROF), sin perjuicio de lo que ya se ha referido en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes.
La citación personal a los Concejales debe adecuarse a una notificación formal, exigiéndose, por tanto, la firma del duplicado en el que conste el lugar, día y hora en que la recibe.
4. Será necesario el informe previo del Secretario y además, en su caso, el informe del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de aquellos acuerdos en los que se requiera una mayoría especial de votación; o si ello ha sido solicitado por un tercio de los Concejales con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse tales acuerdos; así como cuando lo ordene

el Alcalde (artículo 54.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local).

5. Los Concejales que pretendan defender una propuesta de acuerdo, habrán de entregarla en la Secretaría del Ayuntamiento con tiempo suficiente para que pueda incluirse en el orden del día, pero sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda (artículo 82.2 del ROF).
6. Si el Alcalde, por razones de urgencia, incluye asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre ese asunto sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día (artículo 82.3 del ROF).
7. Cuando se desee someter directamente al conocimiento del Pleno una moción que no figure en el orden del día, su autor habrá de alegar y justificar la urgencia del caso. Corresponderá al Pleno, antes de resolver sobre el fondo del asunto, votar para declarar de urgencia el mismo. Esta votación deberá alcanzar la mayoría absoluta del número legal de Concejales (artículo 83 del ROF y artículo 48 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local). La mayoría absoluta en favor de la urgencia del asunto permitirá la apertura de debate y su posterior votación.
8. La posibilidad de tomar acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día, únicamente puede hacerse en el caso de las sesiones ordinarias y sólo si se sigue el procedimiento que se acaba de exponer. En las sesiones extraordinarias serán nulos los acuerdos adoptados sobre asuntos no comprendidos en el orden del día (artículo 83 del ROF y artículo 51 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local).

¿Qué exigencias de lugar, tiempo y forma deben cumplir las sesiones?

- A) **De lugar.** Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial, salvo en los supuestos de fuerza mayor en los que, a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde, dictada previamente y notificada a todos los Concejales, podrá habilitarse otro edificio o local a tal efecto. En todo caso, se hará constar en Acta esta circunstancia (artículo 85.1 del ROF). Es posible la instalación de sistemas megafónicos o de circuitos cerrados de televisión que permitan la ampliación y difusión auditiva o visual del desarrollo de la sesión (artículo 88.2 del ROF).
- B) **De tiempo.** Toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo. Si el día terminare sin que se hubiesen debatido y resuelto todos los asuntos incluidos en el orden del día, el Alcalde podrá levantar la sesión. En este caso, los asuntos no debatidos habrán de incluirse en el orden del día de la siguiente sesión.
- C) **De forma.** Las sesiones plenarios serán públicas. No obstante, podrá ser secreto el debate y la votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos relativos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, garantizados por la Constitución.

¿Se pueden acordar interrupciones en la celebración de la sesión?

Durante el transcurso de la sesión el Presidente podrá acordar interrupciones a su prudente arbitrio, para permitir las deliberaciones de los grupos por separado sobre la cuestión debatida, o para descanso en los debates (artículo 87 del ROF). Queda a la potestad discrecional del Alcalde la facultad de continuar las sesiones o de levantarlas después de las cero horas.

¿Cómo se declara secreta una sesión plenaria?

Para declarar secreta una sesión plenaria por los motivos antedichos, se precisa votación del Pleno por mayoría absoluta (artículo 88.1 del ROF). Las sesiones de la Junta de Gobierno Local no serán públicas, pero en el plazo de 10 días deberá enviarse a todos los Concejales copia del Acta de la

sesión celebrada (artículo 113.1.b del ROF). El público asistente a la sesión no podrá intervenir en ésta, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Alcalde proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que, por cualquier causa, impida el normal desarrollo de las sesiones, ya se trate del público como de Concejales. Sí se puede realizar un turno de consultas para el público sobre temas concretos de interés municipal, una vez que se haya levantado la sesión Corporativa. De estas intervenciones ya no se levanta Acta, ni pertenecen al bloque de la sesión Corporativa (artículo 88.3 del ROF).

¿Qué requisitos de quorum es necesario cumplir para poder llevar a cabo una sesión?

Requisitos subjetivos. Si en la primera convocatoria no existiera el quorum necesario de asistencia, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después. Si tampoco entonces se alcanzase el quorum necesario, el Alcalde dejará sin efecto la convocatoria, posponiendo el estudio de los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria (artículo 90.2 del ROF). Debe precisarse que el citado quorum de asistencia se requiere no sólo para la apertura de la sesión sino para su válida celebración, por ser un acto continuo que abarca desde el comienzo hasta la terminación, siendo necesario, en consecuencia, que el quorum se mantenga durante toda la sesión. Lógicamente, se interrumpirá la sesión si llega a perderse el quorum por ausentarse algunos miembros durante el transcurso de la misma, aunque éste se haya alcanzado al comienzo de la sesión.

¿Cómo se desarrollan las sesiones?

1. **Lectura del Acta de la sesión anterior.** Al principio de cada sesión, la persona titular de la Alcaldía preguntará si algún Concejales tiene que formular observaciones al Acta de la sesión anterior, ya distribuida a los Concejales con la convocatoria. Si no hubiera observaciones se considerará aprobada. Si las hubiera, se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan, pero en ningún caso podrá modificarse el fondo de los acuerdos adoptados, sino que sólo cabe subsanar los meros errores materiales o de hecho. Las rectificaciones que se decidan habrán de ser votadas por los Concejales (artículo 91.1 del

ROF). El Secretario no tiene la obligación de dar lectura de la minuta o borrador del Acta de la sesión anterior.

2. **Orden de la sesión.** Todos los asuntos incluidos en el orden del día se debaten y votan por el orden en que estuviesen relacionados.

¿Se puede modificar el orden de la sesión?

No obstante, la persona titular de la Alcaldía puede alterar el orden de los temas o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría reforzada, y ésta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día.

En las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día, y antes de pasar al turno preceptivo de ruegos y preguntas de los Concejales, la persona titular de la Alcaldía preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas. Si así fuere, el Portavoz del grupo proponente justificará la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia de su debate. Si se aprecia la urgencia por mayoría absoluta, se procederá al debate y votación sobre el asunto propuesto. Es importante subrayar que por este procedimiento no podrá nunca incluirse una moción de censura en una sesión ordinaria (artículo 91 del ROF).

3. **Acuerdo sin debate.** De cada punto del orden del día se lee por el Secretario, de un modo íntegro o en extracto, el dictamen formulado por la Comisión Informativa correspondiente, o, si se trata de un asunto urgente no dictaminado por la Comisión Informativa, se lee la propuesta que se ha sometido al Pleno. A solicitud de cualquier grupo deberá darse lectura íntegra de aquellas partes del expediente o del informe o dictamen de la Comisión que se considere conveniente para mejor comprensión. Si nadie solicitare la palabra tras la lectura, el asunto se someterá directamente a votación (artículo 93 del ROF). Todos los acuerdos han de ser adoptados por votación aunque no se haya promovido debate. Sin embargo, hay que advertir que existen acuerdos de mero conocimiento que no precisan votación (por ejemplo, el de aceptación de la renuncia del Alcalde o los acuerdos

de haberse tomado conocimiento de comunicaciones oficiales).

4. **Acuerdos con debate.** Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por la persona titular de la Alcaldía del modo siguiente:
- Sólo podrá hacer uso de la palabra el Concejal que haya obtenido previa autorización de la persona titular de la Alcaldía.
 - El debate se inicia con una exposición y justificación de la propuesta a cargo de aquel miembro de la Comisión Informativa que la hubiera dictaminado, o, en los demás casos, de alguno de los Concejales que haya firmado la propuesta o moción, en nombre propio o del colectivo proponente de la misma.
 - A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno y el Alcalde cuidará de que todas las intervenciones tengan una duración igual.
 - Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde que se le conceda un turno por alusiones, que será breve y conciso.
 - Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno. Consumido éste, el Alcalde puede dar por terminada la discusión, que se cerrará con una intervención del ponente (o sea, del que intervino en primer lugar), en la que brevemente sostendrá o modificará su propuesta.
 - Sólo se admitirán las interrupciones del Alcalde para llamar al orden o a la cuestión debatida.
 - El Secretario y el Interventor podrán intervenir en el debate cuando fueren requeridos por el Alcalde por razones de asesoramiento técnico o aclaración de conceptos. Incluso pueden pedir el uso de la palabra cuando entiendan que en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre la que puede dudarse acerca de su legalidad o de sus repercusiones presupuestarias (artículo 94 del ROF).

¿Se puede expulsar a algún asistente de la Sala?

La persona titular de la Alcaldía puede expulsar de la sala a aquellos asistentes que impidan el normal funcionamiento de la sesión. Pero, en el supuesto de que esta medida pueda afectar a los Concejales, la expulsión debe someterse a unas exigencias superiores. El Alcalde puede llamar al orden al Concejal que ofenda al decoro de la Corporación, de sus miembros, de las instituciones públicas o de cualquier otra persona o Entidad; que produzca interrupciones o altere el orden de la sesión; o que pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.

Después de tres llamadas al orden en la misma sesión, con advertencia en la segunda de las consecuencias que conllevaría una tercera llamada, el Alcalde podrá ordenarle que abandone la Sala, adoptando las medidas que considere oportunas para hacer efectiva la expulsión (artículo 95 del ROF).

En los debates y votaciones deberán abstenerse de participar los Concejales cuando concurra en ellos alguna de las causas de recusación a que se refiere la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 76 de la LBRL). En estos casos, el Concejal en cuestión debe abandonar el Salón de sesiones mientras se discute y vota el asunto, salvo cuando se trate de votar su actuación como corporativo, en cuyo caso tendrá derecho a permanecer y defenderse (artículo 96 del ROF).

¿Existen alternativas a la propuesta de acuerdo?

En el orden del día figuran los asuntos a tratar, que normalmente ya van redactados con la forma de propuestas de acuerdos. Pero puede ocurrir que el debate y la votación no se limiten exclusivamente a esa concreta propuesta de acuerdo, existiendo varias alternativas al respecto:

1. **Voto particular.** Es la propuesta de modificación de un dictamen formulado por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. El voto particular debe acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión. Se entiende que el voto particular tiene que ser discutido y votado antes de la propuesta de acuerdo

- contenida en el dictamen de la Comisión Informativa, y que ese dictamen puede modificarse o retirarse por la Comisión a la vista de los resultados obtenidos por el voto particular (artículo 97.4 del ROF).
2. **Enmienda.** Es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentado por Concejal no perteneciente a la Comisión Informativa. La enmienda se presenta por escrito al Alcalde antes de iniciarse la deliberación del asunto (artículo 97.5 del ROF).
 3. **Moción.** Es la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno, en las sesiones ordinarias y fuera del orden del día. Como ya se refirió con anterioridad, para poder entrar en el debate y votación de una moción, se precisa previamente votar su urgencia por mayoría absoluta (artículo 97.3 del ROF).
 4. **Ruego.** En el orden del día de las sesiones ordinarias debe figurar siempre un punto de ruegos y preguntas de los Concejales (artículo 82.4 del ROF) . El ruego es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los órganos de gobierno del municipio. Puede debatirse sobre el ruego, pero no puede someterse a votación ni convertirse en acuerdo (artículo 97.6 del ROF). Los ruegos se pueden efectuar oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que puedan serlo en la misma sesión que se formulen, si el Alcalde lo estima conveniente.
 5. **Pregunta.** Es cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno en sesión plenaria. Pueden plantear preguntas todos los Concejales. Las preguntas planteadas oralmente en una sesión serán contestadas por su destinatario en la sesión siguiente, a no ser que quiera darle respuesta inmediata. Las preguntas formuladas por escrito con 24 horas de antelación serán contestadas en la sesión que se esté celebrando, a no ser que por causas motivadas se aplaze su contestación a la sesión siguiente (artículo 97.7 del ROF) .
 6. Incorporación de documentos o informes; aplazamiento de la discusión.

Cualquier Concejal puede pedir durante el debate la retirada de algún expediente incluido en el orden del día, para que se incorporen al mismo documentos o informes.

También puede pedirse por cualquier Concejal que el expediente quede sobre la mesa, aplazándose su discusión para la siguiente sesión.

En ambos casos la petición será votada tras terminar el debate y antes de proceder a la votación sobre el fondo del asunto. Si la mayoría simple votase a favor de la petición, no habrá lugar a votar la propuesta de acuerdo. Igualmente, cuando se trate de asuntos no incluidos en el orden del día, que requieran informe preceptivo del Secretario o del Interventor, si no pudieran emitirlo en el acto deberán solicitar del Alcalde que se aplace su estudio, quedando sobre la mesa hasta la próxima sesión.

¿Qué peculiaridades deben considerarse en las sesiones de la Junta de Gobierno Local?

PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN DE SESIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

- Entre la convocatoria y la celebración de la sesión no pueden transcurrir menos de 24 horas, salvo en el caso de las sesiones extraordinarias y urgentes, en las que, antes de entrar a conocer los asuntos incluidos en el orden del día, deberá ser declarada la urgencia por acuerdo favorable de la mayoría de sus miembros.
- Las sesiones de la Junta de Gobierno Local no serán públicas, pero se debe dar publicidad a los acuerdos adoptados. Los Concejales que no son miembros de la Junta de Gobierno Local tienen el derecho a recibir copia del Acta de la sesión en un plazo de 10 días desde que se celebre.
- Para la válida celebración de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes. Si no existiese tal quorum, se celebrará la sesión en segunda convocatoria una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de la tercera parte de sus miembros, y, en todo caso, un número no inferior a tres.

- La persona titular de la Alcaldía dirige y ordena a su prudente arbitrio los debates en el seno de la Junta de Gobierno Local.
- Las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se transcribirán en libro distinto al de las sesiones del Pleno.
- La persona titular de la Alcaldía puede requerir en las sesiones de la Junta de Gobierno Local la presencia de Concejales no pertenecientes a la misma o de personal al servicio del Ayuntamiento, al objeto de informar en lo relativo al ámbito de sus actividades.

PECULIARIDADES DEL RÉGIMEN DE SESIONES DE LAS COMISIONES INFORMATIVAS

- La convocatoria corresponde al Alcalde o al Presidente efectivo de la Comisión Informativa y deberá ser notificada a los miembros de la Comisión con una antelación de dos días hábiles, salvo las urgentes, acompañándose el orden del día.
- La válida celebración de las sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Comisión Informativa, ya sean titulares o suplentes en primera convocatoria, y un mínimo de tres miembros en segunda convocatoria una hora más tarde.
- Los dictámenes se aprobarán siempre por mayoría simple de los presentes, decidiendo los empates el voto de calidad del Presidente.
- El dictamen de la Comisión podrá limitarse a mostrar su conformidad con la propuesta que le han sometido, o bien a formular una alternativa.
- Los miembros de la Comisión que disientan del dictamen aprobado podrán pedir que conste su voto en contra o formular voto particular para su defensa ante el Pleno.
- El Presidente puede requerir la presencia en las sesiones de personal o Concejales a efectos informativos.

2.2. Adopción de acuerdos

2.2.1. Formas de votación

En virtud del artículo 46.2.d de la LBRL y del artículo 101 del ROF, las votaciones pueden ser:

- A) **Ordinarias.** Son las que se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención.
- B) **Nominales.** Son las que se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos de los Concejales y, siempre en último lugar, el Presidente. Al ser llamado cada Concejal, responderá en voz alta «Sí», «No» o «Me abstengo». Para proceder a una votación nominal es necesario que así lo acuerde previamente el propio Pleno por mayoría simple y a solicitud de un grupo municipal.
- C) **Secretas.** Son las que se realizan por papeleta que cada Concejal va depositando en una urna o bolsa. La votación secreta sólo podrá utilizarse para la elección o destitución de personas. Ha de considerarse que la diferencia real entre las votaciones ordinarias y las votaciones nominales no es más que la de su reflejo en el Acta, ya que en esta se computa, en el caso de las votaciones ordinarias, el número de votos a favor, el número de votos en contra y las abstenciones; mientras que, en las votaciones nominales, el Acta constata los nombres y apellidos de los Concejales y el sentido de su voto.

La regla general es la votación ordinaria, lo que puede plantear problemas, puesto que la LBRL otorga legitimación para impugnar los acuerdos a los Concejales que los hayan votado negativamente, y para poder acreditar esa legitimación es necesario que en el Acta o en su borrador conste que el Concejal en cuestión, con su nombre y apellidos, ha votado negativamente el acuerdo.

Este asunto queda solventado por la previsión contenida en el artículo 109.1.h del ROF, al contemplarse el derecho de los Concejales a exigir que en el Acta conste nominalmente el sentido de su voto, aunque se trate de votaciones ordinarias.

2.2.2. Quorum de votación

- A) **Mayoría simple.** Es la fórmula general de adopción de acuerdos. Existe mayoría simple cuando los votos a favor son más que los votos en contra. Se repite la votación si se produce empate entre votos afirmativos y negativos, y, si persiste el empate, decide el voto de calidad de la persona titular de la Alcaldía (artículo 47.1 de la LBRL). No debe interpretarse el voto de calidad del Alcalde como una prohibición a éste de abstenerse en caso de empate. Téngase en cuenta que no existe una tercera votación en caso de reiterarse el empate en la segunda votación. Ocurre simplemente que el voto del Alcalde, si se ha emitido y puede ser conocido, se computa doble. Cuando en la ley se utiliza la expresión de que «decidirá el voto de calidad del Presidente», no se está confiriendo al Alcalde un deber de votar dos veces, sino que se está atribuyendo a su voto la cualidad de valer el doble.
- B) **Mayoría absoluta.** Según este quorum reforzado, los acuerdos se adoptan cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de Concejales. Según el artículo 47.2 de la LBRL, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones, para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:
- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales (es importante considerar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 95.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, tales acuerdos se refieren a la iniciativa procedimental, ya que, en virtud del artículo 99 de la misma Ley, el procedimiento se resuelve por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía).
 - b) Creación, modificación y supresión de las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (hemos de remitirnos a lo expuesto al respecto en el punto 1.5, “Otras Entidades Locales”, del Tema I sobre “Entidades Locales”).

- c) Aprobación de la delimitación del término municipal (esta afirmación debe matizarse de acuerdo con el dictamen 478/2009, de 15 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, acerca de la imposibilidad de modificar los límites ya establecidos como definitivos - desde el año 1870 o incluso antes- por un simple acuerdo amistoso entre Ayuntamientos o por instrumentos de planificación urbanística. Para la alteración de tales límites definitivos, ha de seguirse el procedimiento previsto en los artículos 95 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que finalizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía).
- d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
- e) Aprobación o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- f) Aprobación y modificación del Reglamento orgánico propio de la Corporación.
- g) Creación, modificación o disolución de Mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus Estatutos.
- h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras Administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
- j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto.
- k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.

- l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10% de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 177.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
- ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.
- m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20% de los recursos ordinarios de su presupuesto.
- n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.
- ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.
- o) Las restantes determinadas por la ley.

2.2.3. Formalidades de la votación

Finalizado el debate de un asunto se procede a su votación y, antes de comenzar la misma, la persona titular de la Alcaldía planteará clara y concisamente los términos de la propuesta de acuerdo y la forma de emitir el voto. Una vez iniciada la votación no puede interrumpirse por ningún motivo. Durante el desarrollo de la votación la persona titular de la Alcaldía no puede conceder el uso de la palabra y ningún Concejal puede entrar en el Salón de sesiones o abandonarlo.

¿Qué ocurre cuando el número de Concejales de hecho no es igual al número legal?

Cuando el número de hecho de Concejales no sea igual al número legal porque ya no quedan más posibles candidatos o suplentes a nombrar, el quorum de votación se entenderá automáticamente referido al número de

hecho de Concejales. El voto de los Concejales es personal e indelegable y se considerará que se abstienen los Concejales que se hubieren ausentado del salón de sesiones una vez iniciada la deliberación de un asunto concreto y que no estuviesen presentes en el momento de la votación. Si se hubiesen incorporado al Salón de sesiones antes de comenzar la votación, podrán tomar parte en la misma.

¿Cómo se eligen los órganos de las Diputaciones?

La Administración Electoral es aquella que tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad. Está constituida por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales, las Juntas Electorales de Zona y, en su caso, las Juntas Electorales de cada Comunidad Autónoma. En las elecciones locales, la Junta Electoral de Zona es la que adquiere un mayor protagonismo.

Acerca del sistema electoral provincial, el artículo 141.2 de la Constitución se limita a señalar que el Gobierno y la Administración Autónoma de las Provincias estarán encomendados a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

El Pleno de la Diputación está compuesto por el Presidente y los Diputados. En el artículo 204 de la LOREG se establece el número de diputados correspondientes a cada Diputación, que deberá determinarse en función del número de residentes en cada provincia, conforme al siguiente baremo:

Residentes en la provincia	Número de Diputados
Hasta 500.000	25
500.001 a 1.000.000	27
1.000.001 a 3.500.000	31
A partir de 3.500.001	51

Las Juntas Electorales Provinciales repartirán los puestos correspondientes a cada partido judicial, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, en el décimo día posterior a la convocatoria de elecciones, atendiendo a las siguientes reglas:

- Todos los partidos judiciales cuentan, al menos, con un Diputado.
- Ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de Diputados Provinciales.
- Se corrigen por exceso las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resulten del reparto proporcional, y las fracciones inferiores se corrigen por defecto.
- Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincida, por exceso, con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se sustraerán los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor. Si, por el contrario, el número no coincide por defecto, se añaden puestos a los partidos judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor.

Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva provincia, la Junta electoral de la Zona procederá inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándose en orden decreciente al de votos obtenidos por cada uno de ellos.

Asimismo, la Junta electoral de Zona es la encargada de proclamar a los diputados electos y a los suplentes, de expedir las credenciales correspondientes y de remitir, a la Junta Provincial y a la Diputación, certificaciones de los Diputados electos en el partido judicial correspondiente. La sesión constitutiva de las Diputaciones Provinciales se celebrará el quinto día posterior a la proclamación de los Diputados electos en la sede de dichas Corporaciones.

El mandato de los miembros de la Diputación es de cuatro años, contados desde la fecha de la elección, continuando en funciones, para la Administración ordinaria, hasta la proclamación de los nuevos candidatos.

El Presidente se elige entre sus miembros, reuniéndose para ello la Diputación en sesión constitutiva presidida por una mesa de edad, actuando como secretario la persona que sea titular de la Secretaría de la Corporación. Será elegido Presidente el candidato que obtenga la mayoría absoluta en primera votación o simple en la segunda, tomando posesión del cargo ante el Pleno de la Corporación.

La Junta de Gobierno Local está integrada por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, los cuales serán nombrados libremente por aquél.

Los Vicepresidentes son libremente nombrados y cesados entre los miembros de la Junta de Gobierno Local mediante resolución del Presidente, debiendo darse cuenta de ello al Pleno.

ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE UNA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

PRESIDENTE

Elegido por el Pleno de entre sus Diputados.

- 1ª votación: mayoría absoluta.
- 2ª votación: mayoría simple.

VICEPRESIDENTES

Nombrados libremente por el Presidente entre los miembros de la Junta de Gobierno Local.

JUNTA DE GOBIERNO LOCAL

- Presidente
- Diputados: elegidos libremente por el Presidente en número no superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

3. LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DE LOS ENTES LOCALES

La gestión de los recursos humanos de las Entidades Locales viene regulada en una serie de leyes y reglamentos que se aplican siguiendo los principios de jerarquía normativa (la norma de rango superior se aplica con preferencia a la inferior) y de especialidad (ante igualdad de regulaciones, se aplica preferentemente el Derecho específico establecido para una materia antes que el general). En cualquier caso, las normas declaradas legislación básica estatal se aplican preferentemente a las del Derecho especial.

La normativa básica estatal es la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que es la norma básica común que regula el empleo público en todas las Administraciones Públicas (en adelante, EBEP) y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

3.1. Personal al servicio de las Entidades Locales

Como se dispone en el artículo 3 del EBEP, al personal funcionario de las Entidades Locales les es de aplicación el citado Estatuto, además de aquella otra legislación que resulte de aplicación.

Conforme a lo establecido en el apartado 3º de la Disposición Final Cuarta del EBEP, hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, se mantienen en vigor las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan a lo establecido en el propio Estatuto.

En consecuencia, continúan en vigor con respecto al personal de las Entidades Locales las normas que constituyen su derecho especial: la Ley 7/1985 ya mencionada; el Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia

de Régimen Local; así como sus normas reglamentarias de desarrollo, en todo lo que no se opongan al Estatuto, y hasta tanto se aprueben por las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública.

El personal al servicio de las Entidades locales estará integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de Derecho laboral y personal eventual, que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial, de acuerdo con el artículo 89 LRBRL.

A su vez, los funcionarios pueden de carrera (aquellos que han sido nombrados con carácter indefinido, tras superar las correspondientes pruebas selectivas) e interinos. Los funcionarios de carrera de las EELL pueden ser funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (que pertenecen a una escala de funcionarios estatal, y van desempeñando sus funciones en una o varias EELL a lo largo de su vida profesional en función de concursos de méritos) y los propios de cada Entidad (que siempre prestan sus servicios en ellas, sin que puedan cambiar de Administración). Cada grupo se organiza en sus correspondientes escalas y subescalas.

Los funcionarios interinos son aquellos nombrados con carácter temporal, desempeñando sus funciones por un tiempo determinado, tras haber superado igualmente las pruebas selectivas correspondientes. Deben reunir los mismos requisitos de titulación, incompatibilidad, etc. que los de carrera.

3.1.1. Funcionario de carrera

Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo, para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

En todo caso, corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, ejercer las funciones que impliquen la participación, directa o indirecta, en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, en los términos que se establezcan en la ley de desarrollo de cada Administración Pública.

Para ser admitido a las pruebas para el acceso a la Función Pública local, y por tanto ser nombrado como tal, será necesario (artículo 56 EBEP):

- a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.
- b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.
- d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.
- e) Poseer la titulación exigida.

¿Qué causas producen la pérdida de la relación de servicio?

Son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:

- La renuncia a la condición de funcionario.
- La pérdida de la nacionalidad.
- La jubilación total del funcionario.
- La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
- La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

En caso de extinción de la relación de servicios como consecuencia de pérdida de la nacionalidad o de jubilación por incapacidad permanente para el servicio, si desaparece la causa objetiva que la motivó, el interesado podrá solicitar la rehabilitación de su condición de funcionario, que le será concedida.

¿Que tipos de funcionarios de carrera hay en la Administración Local?

Los funcionarios de carrera se subdividen en dos clases:

- Funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- Funcionarios propios de las Corporaciones Locales, integrados en las escalas de:
 - Administración general.
 - Administración especial.

En función de la titulación exigida para su ingreso, los cuerpos y escalas se clasifican en los grupos que se detallan a continuación.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada grupo y subgrupo se establece en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

GRUPO
SUBGRUPO
TITULACIÓN
EQUIVALENCIA TRANSITORIA

Grupo A

Subgrupo A1
Título universitario de Grado
Anterior Grupo A
Subgrupo A2
Anterior Grupo B

Grupo B

Título de Técnico Superior

Grupo C

Subgrupo C1
Título de Bachiller o Técnico medio

Subgrupo C2
Título de graduado en E.S.O.
Anterior Grupo D

3.1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Con carácter previo a entrar a conocer algunos aspectos que estimamos de interés sobre esta materia, hemos de advertir que estamos en un período transitorio: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración, en su artículo 25 añade el artículo 92 bis a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se establece una nueva regulación aplicable a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

La mencionada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, deroga expresamente la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que constituía la regulación anteriormente aplicable, y, como en su disposición transitoria séptima determina que, en tanto no entre en vigor el Reglamento previsto en el artículo 92 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley, mantiene su vigencia la normativa reglamentaria referida a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo, en la actualidad habremos de aplicar, en lo que no se oponga a lo establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, lo dispuesto en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional y el 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Hecha esta advertencia, expondremos sucintamente el tema.

Como es bien conocido, son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional:

- La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

La escala de funcionarios con habilitación de carácter nacional se subdivide en las siguientes subescalas:

- Secretaría. Se distinguen dos categorías: entrada y superior.
- Intervención-tesorería. Se distinguen dos categorías: entrada y superior.
- Secretaría-intervención.

¿Cómo se selecciona a los funcionarios con habilitación de carácter nacional?

La aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente.

¿Cómo se proveen estos puestos reservados a habilitados nacionales?

En todo caso, el concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. El ámbito territorial de los concursos será de carácter estatal.

En los concursos se tendrán en cuenta:

- Los méritos generales, de preceptiva valoración, se determinarán por la Administración del Estado.
- Los méritos correspondientes a las especialidades de la Comunidad Autónoma se fijará por cada una de ellas.
- Los méritos correspondientes a las especialidades de la Corporación local se fijarán por ésta.

Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario y el concurso unitario. El concurso unitario será convocado por la Administración del Estado.

El ordinario por las Corporaciones locales, que aprobarán las bases del concurso y efectuarán las convocatorias, remitiéndolas a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación simultánea en los diarios oficiales.

Excepcionalmente, los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional podrán cubrirse por el sistema de libre designación, en las capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, en municipios que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo), así como las Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas, Cabildos y Consejos Insulares y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, entre funcionarios de la subescala y categoría correspondiente. Cuando se trate de puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, será precisa la autorización expresa del órgano competente de la Administración General del Estado en materia de Haciendas Públicas. Igualmente, será necesario informe preceptivo previo del órgano competente de la Administración General del Estado para el cese de los funcionarios que desarrollen estas funciones y que hubieran sido nombrados por libre designación.

Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo obtenido por concurso, un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo o ser nombrados con carácter provisional en otro puesto de trabajo, salvo en el ámbito de una misma Entidad Local.

Excepcionalmente, antes del transcurso de dicho plazo, se podrán efectuar nombramientos con carácter provisional por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre que existan razones y circunstancias que requieran la cobertura del puesto con carácter urgente, y sea imposible efectuar el nombramiento provisional de un funcionario con más de dos años de permanencia en su destino obtenido por concurso.

¿Y si el puesto se queda vacante o desocupado?

En los supuestos de vacante o ausencia de titular de estos puestos, se articula por la normativa de aplicación (Real Decreto 1732/1994, de 26 de julio), una serie de nombramientos no definitivos, que la Comunidad Autónoma efectuará de acuerdo con la normativa establecida por la Administración del Estado, y que a continuación, en síntesis, se exponen:

Nombramiento provisional: es la forma de provisión no definitiva de carácter prioritario. Lo efectúa el órgano competente de la Comunidad Autónoma de acuerdo con las Corporaciones locales afectadas, a solicitud del funcionario interesado y, siempre, previa autorización de la corporación en la que cesa.

Comisión de servicios: Cuando no haya sido posible efectuar un nombramiento provisional, se podrá conferir una comisión de servicios. Para ello es necesario que el funcionario sea de la subescala y categoría en que esté clasificado el puesto. Es preciso que lo solicite la entidad interesada y la conformidad del funcionario y de la corporación donde preste servicios.

Acumulación: Cuando no hubiera sido posible cubrir el puesto por ninguno de los sistemas anteriores, se podrá autorizar una acumulación; en este caso la Comunidad Autónoma autoriza a un funcionario con habilitación de carácter nacional que se encuentre ocupando un puesto a ellos reservado a desempeñar en una entidad local próxima las funciones reservadas. La acumulación se efectuará a petición de la entidad local interesada, de acuerdo con el funcionario y de la entidad donde se encuentre destinado.

Nombramiento de funcionarios interinos: Respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, serán nombrados por la Comunidad Autónoma a propuesta de la Corporación. Han de tener la titulación exigida para el desempeño de ese puesto.

Nombramiento accidental: Lo efectúa la Comunidad Autónoma y ha de recaer en un funcionario propio de la Corporación suficientemente capacitado.

Quando sea imposible la cobertura de estos puestos por ninguno de los sistemas anteriormente relacionados, para el ejercicio de las funciones reservadas deberá acudir a la Diputación Provincial respectiva, entidad que deberá garantizar el cumplimiento de tales funciones mediante comisiones circunstanciales.

¿Cómo se selecciona a los funcionarios con habilitación de carácter nacional?

La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal corresponde a cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con los criterios básicos que se establezcan por ley. La convocatoria de la oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios con funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales cuya responsabilidad administrativa esté reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal, corresponde a las Comunidades Autónomas. Asimismo es de competencia de las Comunidades Autónomas la selección de dichos funcionarios, conforme a los títulos académicos requeridos y programas mínimos aprobados reglamentariamente por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Las Comunidades Autónomas publicarán las convocatorias de las pruebas selectivas de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en sus Diarios Oficiales y las remitirán al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

¿Cómo se proveen estos puestos reservados a habilitados estatales?

El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial de cada Comunidad Autónoma y del derecho propio de la misma, el conocimiento de la lengua oficial en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva, y los méritos específicos directamente relacionados con las características del puesto. Existirán dos concursos anuales: el concurso y el concurso . Las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial regularán las bases comunes del concurso ordinario así como el porcentaje de puntuación que corresponda a cada uno de los méritos enumerados anteriormente.

Las Corporaciones Locales aprobarán el concurso ordinario anual con inclusión de aquellas plazas vacantes que estimen necesario convocar entre las que, necesariamente, deberán estar incluidas aquellas que tengan

asignadas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación, esto es, los puestos clasificados y reservados a las subescalas de Secretaría-Intervención e Intervención-Tesorería, que se encuentren cubiertos por funcionarios interinos o funcionarios de la entidad nombrados excepcionalmente con carácter accidental.

Los Presidentes de las Corporaciones Locales efectuarán las convocatorias del concurso ordinario y las remitirán a la correspondiente Comunidad Autónoma para su publicación. Las resoluciones de los concursos se efectuarán por las Corporaciones Locales y las remitirán a la respectiva Comunidad Autónoma quien, previa coordinación de las mismas para evitar la pluralidad simultánea de adjudicaciones a favor de un mismo concursante y comprobación de que han sido incluidos todos los puestos exigidos por la normativa vigente (que son los clasificados para su desempeño por funcionarios de las subescalas de Secretaría-Intervención e Intervención-Tesorería y que estén siendo desempeñados por funcionario interino o accidental), procederá a su publicación en su Diario Oficial, dando traslado de la misma al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y para su inclusión en el registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal.

El Ministerio de Política Territorial y Administración Pública efectuará, supletoriamente, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica y de acuerdo con lo establecido por las Comunidades Autónomas respecto del requisito de la lengua, la convocatoria anual de un concurso unitario de los puestos de trabajo vacantes, reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que deban proveerse por concurso, en los términos que establezca reglamentariamente el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

El ámbito territorial del concurso unitario será de carácter estatal. Excepcionalmente, para los municipios de gran población, así como las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, podrán cubrirse por el sistema de , entre funcionarios con habilitación de carácter estatal de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

¿Y si el puesto se queda vacante o desocupado?

En los supuestos de vacante o ausencia de titular de estos puestos, se articula por la normativa de aplicación (Real Decreto 1732/1994, de 26 de julio), una serie de nombramientos no definitivos, que la Comunidad Autónoma podrán efectuar, de acuerdo con su propia normativa y que a continuación, en síntesis, se exponen: es la forma de provisión no definitiva de carácter prioritario. Lo efectúa el órgano competente de la Comunidad Autónoma de acuerdo con las Corporaciones locales afectadas, a solicitud del funcionario interesado y, siempre, previa autorización de la corporación en la que cesa.

Cuando no hubiera sido posible cubrir el puesto por ninguno de los sistemas anteriores, se podrá autorizar una acumulación; en este caso la Comunidad Autónoma autoriza a un funcionario con habilitación de carácter estatal que se encuentre ocupando un puesto a ellos reservado a desempeñar en una entidad local próxima las funciones reservadas. La acumulación se efectuará a petición de la entidad local interesada, de acuerdo con el funcionario y de la entidad donde se encuentre destinado. : Cuando no haya sido posible efectuar un nombramiento provisional, se podrá conferir una comisión de servicios. Para ello es necesario que el funcionario sea de la subescala y categoría en que esté clasificado el puesto. Es preciso que lo solicite la entidad interesada y la conformidad del funcionario y de la corporación donde preste servicios.

Recae en un funcionario propio de la Corporación suficientemente capacitado. No procederá este nombramiento para cubrir los puestos de trabajo que tengan asignadas las funciones propias de los puestos clasificados y reservados para su desempeño por las subescalas de Secretaría-Intervención e Intervención- Tesorería, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, previa comunicación a la Administración que ejerza la tutela financiera. : Respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, serán nombrados por la Comunidad Autónoma a propuesta de la Corporación. Han de tener la titulación exigida para el desempeño de ese puesto.

Cuando sea imposible la cobertura de estos puestos por ninguno de los sistemas anteriormente relacionados, para el ejercicio de las funciones reservadas deberá acudir a la Diputación Provincial respectiva, entidad que

deberá garantizar el cumplimiento de tales funciones mediante comisiones circunstanciales.

3.1.1.2. Funcionarios propios de las corporaciones locales

Los funcionarios de carrera de la Administración local que no tengan habilitación de carácter nacional se integran en las escalas de Administración General y Administración Especial de cada Corporación, que quedarán agrupadas conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado sobre función pública, en los grupos que éste determine y que hemos visto anteriormente, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso.

A los funcionarios propios de cada entidad local integrados en la escala de administración general se les aplica un régimen general similar al de los funcionarios de las demás Administraciones Territoriales.

Los funcionarios que integran los cuerpos de la escala de administración especial están regidos por normativas específicas para cada uno de dichos cuerpos funcionariales.

La escala de administración general se divide en las subescalas siguientes, en función de la titulación requerida y, consecuentemente, las funciones asignadas:

- a) Técnica (Subgrupo A1)
 - b) De gestión (Subgrupo A2).
 - c) Administrativa (Subgrupo C1).
 - d) Auxiliar (Subgrupo C2).
 - e) Subalterna (Subgrupo C2).
3. La Escala de Administración Especial se divide en las Subescalas siguientes:
- a) Técnica, a la que pertenecerán los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. Se divide en Técnicos Superiores, Medios y Auxiliares

- b) De Servicios Especiales, a la que pertenecerán los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados. Se comprenderán en esta Subescala, y sin perjuicio de las peculiaridades de cada Corporación, las siguientes clases:
- Policía Local.
 - Servicio de Prevención y Extinción de Incendios.

Plazas de Cometidos Especiales, que comprenderán al personal de las Bandas de Música y los restantes funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente no manual, no comprendidas en la subescala técnica, en las diversas ramas o sectores de actuación de las Corporaciones locales, subdividiéndolas en categorías, según el nivel de titulación exigido Personal de Oficios, en cuya clase se integrarán los funcionarios que realicen tareas de carácter predominantemente manual, en los diversos sectores de actuación de las Corporaciones locales, referidas a un determinado oficio, industria o arte. Se clasificarán, dentro de cada oficio, industria o arte, en Encargado, Maestro, Oficial, Ayudante y Operario, según el grado de responsabilidad o de especialización, y siendo necesario, en todo caso, poseer la titulación exigida para el ingreso, conforme a lo dispuesto por la legislación básica de función pública

3.1.2. Funcionarios interinos

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares de las plazas.
- La ejecución de programas de carácter temporal.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles, que respetarán, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas para los funcionarios de carrera, cuando finalice la circunstancia que dio lugar a su nombramiento.

En el supuesto de que existan plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos, de las que no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, tales plazas deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento, y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

3.1.3. Personal laboral

Es personal laboral el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas tras superar las pruebas selectivas previstas en cada caso, que deberán respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral se establecerán en las leyes de Función Pública y éstos deberán concretarse en las relaciones de puestos de trabajo de cada Entidad.

3.1.4. Personal eventual

Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del EBEP, determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo, que será público, se establecerá por los respectivos órganos de gobierno, y sus condiciones retributivas también deberán ser públicas.

El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el cese de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos deberán ajustarse a los siguientes límites y normas:

- a) Los Municipios de población entre 2.000 a 5.000 habitantes podrán excepcionalmente contar con un puesto de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual cuando no haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva.
- b) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 5.000 y no superior a 10.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de uno.
- c) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 10.000 y no superior a 20.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de dos.

- d) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 y no superior a 50.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de siete.
- e) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 50.000 y no superior a 75.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de concejales de la Corporación local.
- f) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 75.000 y no superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder del número de concejales de la Corporación local.
- g) Los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 500.000 habitantes podrán incluir en sus plantillas puestos de trabajo de personal eventual por un número que no podrá exceder al 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales, considerando, a estos efectos, los entes que tengan la consideración de Administración pública en el marco del Sistema Europeo de Cuentas.

El personal eventual tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las Entidades Locales en cuya plantilla aparezca consignado. Solo excepcionalmente podrán asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de la estructura propia de la Entidad Local, si así lo reflejare expresamente su reglamento orgánico.

3.1.5 ¿ Que se entiende por personal directivo?

Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Aunque el EBEP solo hace alusión a este tipo de personal referido al Gobierno o a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, nada obsta a que en las entidades locales se pudieran establecer relaciones afines.

Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados, en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley.

Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

Asimismo, no podrá reconocerse o autorizarse compatibilidad al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección, de acuerdo con la modificación operada en el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, por la Disposición Adicional Tercera del EBEP.

3.2. Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos

3.2.1. Cuestión previa: normativa estatal sobre control del gasto público

Debe partirse de la premisa de la obligada referencia al Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios y de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

Teniendo como base jurídica tal norma, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde el año 2012, han venido a confirmar la política del Gobierno de la nación de no proceder a la incorporación de nuevo personal en el sector público (respetando la que pudiera derivarse de la ejecución de Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores), con

ciertas excepciones entre las que merece destacarse, en el ámbito de la Administración Local, un porcentaje variable de la tasa de reposición para la cobertura de las plazas de personal de Policía Local, siempre que la Entidad Local acredite, ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con carácter previo a la convocatoria de plazas, su adecuación a las limitaciones legales de endeudamiento y el cumplimiento del principio de estabilidad del artículo 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

También se indica en las referidas Leyes presupuestarias que no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. En cualquier caso, tales contrataciones requerirán la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.2.2. La plantilla de personal

¿Quién aprueba la plantilla?

El personal al servicio de las Entidades Locales estará integrado por funcionarios de carrera, por personas contratadas en régimen de Derecho Laboral y por personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial.

Corresponde a cada Corporación Local aprobar la plantilla anualmente, a través del Presupuesto, debiendo comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, eficacia en la prestación de los servicios y eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, de modo acorde a la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

3.2.3. La relación de puestos de trabajo

Las relaciones de puestos de trabajo (en adelante RPT) son instrumentos organizativos que las Administraciones Públicas han de utilizar para estructurar su organización.

La RPT es pública y debe comprender, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a los que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

¿Quién aprueba la RPT?

Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

¿Qué diferencia existe entre RPT y catálogo de puestos de trabajo?

El catálogo de puestos de trabajo es un instrumento de gestión de personal, cuya aparición se produjo con la entrada en vigor de la Ley de Medidas Provisionales para la Reforma de la Función Pública, al objeto de aplicar el nuevo sistema retributivo, entretanto sea confeccionada la preceptiva RPT.

El catálogo de puestos de trabajo viene a ser un listado de puestos de trabajo, de carácter transitorio, cuya finalidad es legalizar la percepción del complemento específico, hasta tanto se apruebe la definitiva RPT.

3.2.4. La oferta de empleo público

La oferta de empleo público (OEP en adelante) es el instrumento de gestión de la provisión de necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Las plazas comprometidas en la OEP deberán ser obligatoriamente convocadas mediante los correspondientes procesos selectivos. En todo caso, la ejecución de la OEP deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La OEP, que se aprobará anualmente por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Boletín Oficial correspondiente.

La OEP podrá mantener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

3.2.4.1. Referencia a la reserva de plazas para personas con discapacidad.

Merece una especial referencia la exigencia legal de que en las ofertas de empleo público deba reservarse un cupo no inferior al 7 por ciento de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad, siempre que acrediten su discapacidad y superen los correspondientes procesos selectivos.

En el marco de este porcentaje de reserva, al menos el 2 por ciento de las plazas ofertadas deberán reservarse para personas con discapacidad intelectual, y el resto de las plazas de tal porcentaje para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

En cualquier caso, cada Administración Pública deberá adaptar los puestos de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad que hayan resultado seleccionadas para los mismos.

3.2.5. Los planes de ordenación de los recursos humanos

Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
- Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
- Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
- Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa.
- La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público.

3.3. La selección de personal

Las Administraciones Públicas, así como las entidades de derecho público vinculadas a ellas, seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios establecidos a continuación:

- Igualdad,
- Mérito,
- Capacidad,
- Garantizar la libre concurrencia, mediante la publicidad de las convocatorias y de sus bases,
- Transparencia,
- Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección,
- Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección,
- Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar,
- Agilidad en los procesos de selección, sin perjuicio de la objetividad.

¿Quiénes pueden seleccionar personal?

Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, tendiéndose en ellos a la paridad entre hombre y mujer.

El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual, no podrán formar parte de los órganos de selección.

La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

¿Qué sistemas selectivos existen?

Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras, y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará por sí misma, en ningún caso, el resultado del proceso selectivo.

Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos o de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos.

¿Cuándo debe aplicarse cada sistema selectivo?

Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición, que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse el sistema de concurso, con carácter excepcional, que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición (con las características antes citadas), o concurso de valoración de méritos.

Las Administraciones Públicas podrán negociar las formas de colaboración que, en el marco de los convenios colectivos, fijen la actuación de las Organizaciones Sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos.

Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria.

No obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renunciaciones de los aspirantes seleccionados antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección una relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

3.4. Los salarios: estructura y componentes

3.4.1. Retribuciones básicas

Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidos los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.

Las retribuciones básicas, que se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, estarán integradas, única y exclusivamente, por:

- El sueldo asignado a cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.
- Los trienios, que consisten en una cantidad por cada tres años de servicio, que será igual para cada subgrupo o grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga subgrupo.

3.4.2. Retribuciones complementarias

Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública, atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

- Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

3.5. Derechos y deberes de los empleados públicos

3.5.1. Derechos de carácter individual

En correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio, los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual:

- A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional, y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.
- A la progresión en la carrera profesional y promoción interna, según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios, y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

- A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico. – A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. – A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.
- A la libre asociación profesional.
- A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

3.5.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos individuales, que se ejercen de forma colectiva:

- A la libertad sindical.
- A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
- Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- Al derecho de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 del EBEP.

3.5.3. Deberes de los empleados públicos

¿Qué principios éticos inspiran la conducta del empleado público?

Es deber de los empleados públicos desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, actuando con arreglo a los principios:

- Objetividad,
- Integridad,

- Neutralidad,
- Responsabilidad,
- Imparcialidad,
- Confidencialidad,
- Dedicación al servicio público,
- Transparencia,
- Ejemplaridad,
- Austeridad,
- Accesibilidad,
- Eficacia,
- Honradez,
- Promoción del entorno cultural y medioambiental,
- Respeto a la igualdad entre mujeres y hombres,
- Respeto de la Constitución y del resto de normas que integran el ordenamiento jurídico,
- Perseguir en su actuación la satisfacción de los intereses generales, fundamentándose en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común,
- Ajustar su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos,
- Basar su conducta en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social,
- Abstenerse en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público,
- No contraer obligaciones económicas ni intervenir en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades, cuando ello pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público,
- No aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas,

- Actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilar la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización,
- No influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa, y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato, o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros,
- Cumplir con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolver dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia,
- Ejercer sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público, absteniéndose de conductas contrarias al mismo y de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos,
- Guardar secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente,
- Mantener la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Estos principios éticos y las reglas de conducta que se expresan a continuación informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario.

¿Cuáles son las reglas de conducta de los empleados públicos?

- Tratar con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos,
- Desempeñar las tareas correspondientes a su puesto de trabajo de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos,
- Obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes, -Informar a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, -Administrar los recursos y bienes públicos con

- austeridad, y no utilizar los mismos en provecho propio o de personas allegadas, teniendo, asimismo, el deber de velar por su conservación,
- Rechazar cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal, -Garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables,
- Mantener actualizada su formación y cualificación,
- Observar las normas sobre seguridad y salud laboral,
- Poner en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos, se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
- Garantizar la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite, siempre que sea oficial en el territorio.

3.5.4. La negociación colectiva

La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y según lo previsto en el EBEP.

A este efecto, se constituirán Mesas de Negociación, en las que estarán legitimados para estar presentes, por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y, por otra, las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 ó más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.

Las Administraciones Públicas podrán encargar el desarrollo de las actividades de negociación colectiva a órganos creados por ellas, de naturaleza estrictamente técnica, que ostentarán su representación en la negociación colectiva, previas las instrucciones políticas correspondientes y sin perjuicio de la ratificación de los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno o administrativos con competencia para ello.

¿Qué son las Mesas de Negociación?

A los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituirá una Mesa General de Negociación en el ámbito de la Administración General del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas, Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales.

Se reconoce la legitimación negocial de las asociaciones de municipios, así como la de las Entidades Locales de ámbito supramunicipal. A tales efectos, los municipios podrán adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.

Asimismo, una Administración o Entidad Pública podrá adherirse a los acuerdos alcanzados dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, o a los acuerdos alcanzados en un ámbito supramunicipal.

Son competencias propias de las Mesas Generales la negociación de las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito.

Dependiendo de las Mesas Generales de Negociación y por acuerdo de las mismas podrán constituirse Mesas Sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de las organizaciones administrativas afectadas o a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número.

La competencia de las Mesas Sectoriales se extenderá a los temas comunes a los funcionarios del sector que no hayan sido objeto de decisión por parte de la Mesa General respectiva, o a los que ésta explícitamente les reenvíe o delegue.

El proceso de negociación se abrirá, en cada Mesa, en la fecha que, de común acuerdo, fijen la Administración correspondiente y la mayoría de la representación sindical. A falta de acuerdo, el proceso se iniciará en el plazo máximo de un mes desde que la mayoría de una de las partes legitimadas lo promueva, salvo que existan causas legales o pactadas que lo impidan.

Ambas partes estarán obligadas a negociar bajo el principio de buena fe y a proporcionarse mutuamente la información que precisen sobre la negociación.

¿Puede negociarse conjuntamente con funcionarios y laborales?

Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública, se constituirá una Mesa General de Negociación en la Administración General del Estado, en cada una de las Comunidades Autónomas, en las Ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades Locales.

Son de aplicación a estas Mesas Generales los criterios establecidos en el apartado anterior sobre representación de las organizaciones sindicales en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, tomando en consideración, en cada caso, los resultados obtenidos en las elecciones a los órganos de representación del personal funcionario y laboral del correspondiente ámbito de representación.

Además, también estarán presentes en estas Mesas Generales las Organizaciones Sindicales que formen parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, siempre que hubieran obtenido el 10 por 100 de los representantes a personal funcionario o personal laboral, en el ámbito correspondiente a la Mesa de que se trate.

Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo, en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y en las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

- La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- Las normas que fijan los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- Las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño del trabajo.
- Los planes de Previsión Social Complementaria.
- Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y lapromoción interna.
- Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- Los criterios generales de acción social.
- Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley.
- Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
- Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

¿Cuáles son las materias que no son objeto de negociación obligatoria?

Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación las materias siguientes:

- Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Cuando las consecuencias de talas decisiones tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas entre las materias relacionadas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a las que se refiere el EBEP.

- La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
- La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
- Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
- La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

3.6. La formación

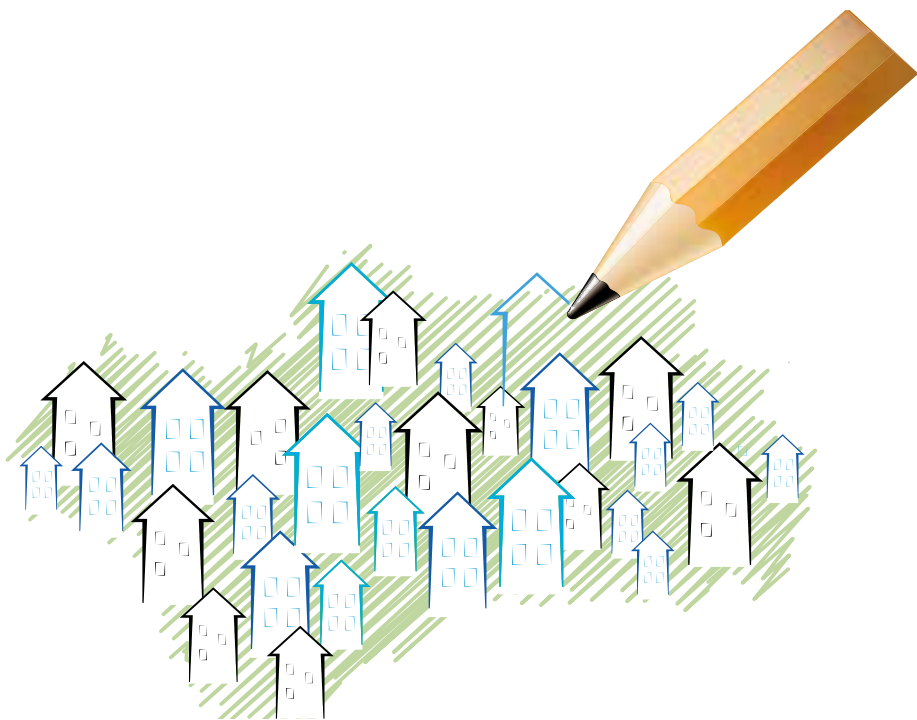
La formación de los empleado públicos se contempla en el EBEP no sólo como un derecho individual y como una regla de conducta respecto a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades, sino también como un compromiso personal y como una herramienta útil para el desarrollo profesional y la modernización de la Administración Pública.

Los sucesivos Acuerdos de Formación Continua en las Administraciones Públicas han venido siguiendo esta visión de la formación. En el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010, elaborado por la Secretaría de Estado para la Función Pública, se refieren los Planes de Formación, estableciendo que recogerán las necesidades formativas detectadas, los objetivos y las prioridades planteadas en materia de formación, así como su integración en un plan estratégico, distinguiéndose tres tipos de planes:

- Planes Unitarios. Afectan a una sola Administración Pública que cuente con un mínimo de 200 empleados públicos.
- Planes Agrupados. Afectan al personal de dos ó más Entidades Locales, que agrupen conjuntamente al menos a 200 empleados públicos. Cada entidad sólo podrá participar en un plan agrupado.
- Planes Interadministrativos. Se destinan a empleados de la Administración promotora y a empleados de otras Administraciones. Pueden ser promovidos por cualquier nivel de Administración, o por Organizaciones Sindicales. Tendrán también esta consideración los planes que promueva la Federación Española de Municipios y Provincias.

III.

La gestión económico-presupuestaria.



1. EL PRESUPUESTO

¿Qué es el presupuesto?

1.1. Concepto

El presupuesto público es una estimación anticipada que realiza la Administración de los gastos y de los ingresos que considera necesarios para cumplir con los propósitos establecidos por parte del Gobierno.

El presupuesto es un instrumento de gran importancia, no sólo como elemento de planificación, sino también por el carácter limitativo que tiene en relación con los gastos en él recogidos, de modo que en ningún caso se puede superar la cuantía de los créditos previstos.

¿Qué principios tiene que cumplir un presupuesto?

El presupuesto se elabora para cada año natural. El presupuesto elaborado por la Entidad Local debe cumplir una serie de principios:

UNIDAD	NO AFECTACIÓN
Todos los ingresos deben incluirse en un único documento presupuestario sin que pueda haber ingresos y gastos fuera del presupuesto Todos los ingresos se destinan a financiar indistinta y globalmente los gastos de la Administración, sin que se produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación.	Todos los ingresos se destinan a financiar indistinta y globalmente los gastos de la administración, sin que se produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación.
ANUALIDAD	ESPECIALIDAD
Los presupuestos se aprueban anualmente. Además, su ejecución abarca todos los gastos e ingresos realizados durante el ejercicio al que se refieren.	Los créditos presupuestarios se encuentran limitados en una triple vertiente: <ul style="list-style-type: none">- Especialidad cualitativa (deben ser destinados a la finalidad para la que fueron autorizados).- Especialidad cuantitativa (su cuantía no podrá rebasar lo autorizado).- Especialidad temporal (se refieren al ejercicio presupuestario en el que se aprobaron)

NIVELACIÓN	UNIVERSALIDAD
El presupuesto debe aprobarse formalmente equilibrado, si bien, esto no significa que en términos económicos deba existir equivalencia entre las masas de ingresos y gastos corrientes, de capital y financieros.	Todos los ingresos y gastos deben figurar explícita y expresamente en el presupuesto.

A estos principios hay que añadir los nuevos principios relacionados con la Estabilidad Presupuestaria:

Principio de Estabilidad Presupuestaria, que según el art 3.2 de la Ley Orgánica es la situación de equilibrio o de superávit de las Administraciones públicas y se articula en la prohibición de déficit estructural; Regla de Gasto y volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones públicas que no podrá superar el 60% del PIB.

Principio de Sostenibilidad Financiera. Se define en Ley Orgánica 9/2013 y es la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites del déficit, deuda pública y tener controlada la morosidad de la deuda comercial cuando el periodo medio de pago de los proveedores no supere el plazo máximo de treinta días.

Principio de Plurianualidad-Marco Presupuestario. La elaboración de los Presupuestos anuales de las Administraciones locales, debe encuadrarse en un marco presupuestario a medio plazo, 3 años. Las entidades que tengan Planes de Ajuste, cuya duración mínima viene siendo de 10 años por pago a proveedores, pueden entender que la programación presupuestaria queda enmarcada en dicho plan.

Principio de Transparencia. Los Presupuestos de las Administraciones públicas entre ellas la local y sus liquidaciones, así como la Contabilidad deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar en todo momento su situación financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y sostenibilidad financiera.

Principio de Eficiencia en la asignación y utilización de los Recursos Públicos. Las políticas de gasto publico deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación presupuestaria atendiendo a

situación económica, a los objetivos de la política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, Principio de responsabilidad. A tal efecto ni el Estado ni las Comunidades Autónomas asumirán las responsabilidades en que hayan incurrido las Entidades Locales, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para realización de proyectos específicos.

Principio de Lealtad Institucional. Se considera principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria.

¿Qué implicaciones tiene el presupuesto?

Las previsiones de gastos (créditos) tienen un carácter vinculante, tanto cualitativa como cuantitativamente. Así pues, los créditos se destinarán únicamente a la finalidad para la que fueron autorizados. Por otra parte, no podrán comprometerse gastos por cuantía superior a los créditos consignados, siendo nulos los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma.

¿Qué es la vinculación jurídica de los créditos?

Las limitaciones cuantitativas de los créditos deberán verificarse al nivel en que se establezca en cada caso la vinculación jurídica de los créditos.

Con carácter general, los niveles de vinculación jurídica de los créditos serán los que vengan establecidos por la legislación presupuestaria del Estado. No obstante, las Entidades Locales pueden establecer en las Bases de Ejecución de los presupuestos de cada ejercicio, y dentro de estos límites generales, la vinculación de los créditos por programas y económica¹ (que consideren precisos para la mejor gestión de sus presupuestos. Adicionalmente, y dado que las Entidades Locales pueden clasificar sus presupuestos según criterios orgánicos, es decir, en función de la estructura de su organización, podrán opcionalmente también establecer en Bases de Ejecución, la vinculación jurídica a nivel orgánico.

¿Qué son los gastos plurianuales?

Los créditos consignados en un presupuesto tienen, además, vigencia para el ejercicio para el que se aprueban. De cualquier forma, existen algunos tipos de gastos cuya ejecución no se puede realizar en un solo ejercicio, siendo necesario tener la certeza de que en los ejercicios siguientes existirá la dotación necesaria para la ejecución de la obra o del servicio correspondiente.

Son los denominados gastos plurianuales.

¿Qué límites existen para la realización de gastos plurianuales?

Los gastos plurianuales únicamente se podrán realizar cuando su ejecución se inicie en el propio ejercicio y se encuentren en alguno de los siguientes casos:

- a) Inversiones y transferencias de capital.
- b) Los demás contratos y los de suministro, de consultoría, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las Entidades Locales, sometidos a la Ley de Contratos de las administraciones Públicas, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.
- c) Arrendamiento de bienes inmuebles.
- d) Cargas financieras de las deudas de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos.
- e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.

El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos referidos a los casos a), b) y e) no podrá ser superior a cuatro. Además, en los casos a) y e) el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros no podrá superar un porcentaje sobre la cantidad correspondiente al crédito del año en que la operación se comprometió: el 70% en el ejercicio inmediato siguiente, el 60% en el segundo ejercicio y el 50% tanto en el tercero como en el cuarto.

De cualquier forma, en las bases de ejecución del presupuesto se podrán especificar programas y proyectos de inversión que podrán extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine.

Por otra parte, en casos excepcionales, el Pleno podrá ampliar el número de anualidades, así como elevar los porcentajes anteriormente expuestos.

¿Qué contiene el presupuesto de una Entidad Local?

El presupuesto de una Entidad Local está integrado por el presupuesto de la propia Entidad así como el de los organismos autónomos que de ella dependen y los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad.

¿Cuáles son los documentos que integran el presupuesto?

El presupuesto de una Entidad Local contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integran:

- a) Los estados de gastos: los créditos necesarios para atender las obligaciones.
- b) Los estados de ingresos: estimaciones de los recursos económicos que se liquidarán.

A estos estados les acompañan las bases de ejecución, que se configuran como la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia Entidad, así como aquéllas necesarias para su acertada gestión.

Asimismo, se unirán como anexos:

- a) Los planes y programas de inversión y financiación.
- b) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital sea único titular o partícipe mayoritario la Entidad local.
- c) El estado de consolidación del presupuesto de la Entidad con los presupuestos y estados de previsión de sus Organismos Autónomos y sociedades Mercantiles.
- d) El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda con detalle de las operaciones de crédito o endeudamiento pendientes de reembolso a principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del mismo y del volumen de endeudamiento a cierre del ejercicio económico, distinguiendo las operaciones a corto plazo, las de largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como las amortizaciones que se prevén realizar en el ejercicio.

Sin duda para mayor precisión hay que tener en cuenta el artículo 168 de la Ley de Haciendas Locales, tal como ha quedado redactado tras su modificación por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

¿Qué importancia tienen las Bases de Ejecución?

Las Bases de Ejecución se configuran como una parte integrante del Presupuesto de la Entidad Local en el que se incluirán:

- La adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad.
- Los procedimientos que se consideren adecuados para la mejor gestión de los gastos y recaudación de los recursos.

El Real Decreto 500/1990 desarrolla, en materia de presupuestos, los preceptos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Uno de los principios generales que inspira este Real Decreto, es el de la autorregulación normativa de las Entidades Locales, junto con el respeto al TRLRHL y el acercamiento del régimen presupuestario de las Entidades Locales a la Ley General Presupuestaria. De ahí, la importancia que adquieren a partir de esta normativa, las Bases de Ejecución del presupuesto como auténticos manuales o normas presupuestarias propias aprobadas por las Entidades Locales. El Real Decreto 500/90, además de establecer la posibilidad de que las Bases de Ejecución hagan referencia a los Reglamentos o Normas de carácter general dictadas por el Pleno, explicita que dichas Bases, entre otras materias, regularán los puntos siguientes:

- 1) Niveles de vinculación jurídica de los créditos.
- 2) Relación expresa y taxativa de los créditos que se declaren ampliables, con detalle de los recursos afectados.
- 3) Regulación de las transferencias de créditos estableciendo, en cada caso, el órgano competente para autorizarlas.
- 4) Tramitación de los expedientes de ampliación y generación de créditos, así como de incorporación de remanentes de crédito.
- 5) Normas que regulen el procedimiento de ejecución del Presupuesto.
- 6) Desconcentraciones o delegaciones en materia de autorización y disposición de gastos, así como de reconocimiento y liquidación de obligaciones.
- 7) Documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.
- 8) Forma en que los perceptores de subvenciones deban acreditar el encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales con la entidad y justificar las aplicación de fondos recibidos.
- 9) Supuestos en los que puedan acumularse varias fases de ejecución del presupuesto de gastos en un solo acto administrativo.
- 10) Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.
- 11) Regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

¿Qué forma o estructura tiene un presupuesto?

1.2. Estructura presupuestaria

Esta materia ha sido objeto de recientes regulaciones, así hasta el 1 de enero de 2015 se ha venido aplicando la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de enero de 2010. En ella se disponía y sigue siendo así que las entidades locales de forma obligatoria tienen que elaborar sus presupuestos teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con estos últimos se pretendan conseguir. Es decir los presupuestos deben presentarse, obligatoriamente, en dos clasificaciones diferentes: la clasificación económica y por programas del gasto.

Han sido las exigencias de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera respecto a la disponibilidad de una información presupuestaria mas detallada y la necesidad de ajustar los programas de gasto a las materias y servicios previstos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, las que han motivado la aprobación de la Orden HAP/2014, de 14 de marzo por la que se modifica la citada Orden 3565/ 2008, de 3 de diciembre, haciendo especial hincapié en la necesidad de llevar una contabilidad de costes, por lo que se ha operado una reforma de la estructura por programas.

Entre las novedades de la citada Orden 419/2014, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2015, se encuentran:

- 1.- Se ha producido una derogación del artículo 10 de la Orden 3565/2008 que permitía la posibilidad de que las EELL menores de 5.000 habitantes, pudieran presentar y ejecutar sus presupuestos a nivel de área de gasto y artículo, y ello con el fin de que todas las EELL actúen uniforme y homogéneamente.
- 2.- Modifica los códigos de clasificación por programas de los presupuestos de gastos.
- 3.- La codificación tiene carácter cerrado y obligatorio a nivel de área de gasto, política de gasto y grupos de programa. En cuanto a los programas y subprogramas se considera que tienen carácter abierto siempre y cuando no se recojan expresamente en el Anexo I de la Orden.

- 4.- Se crea el Capítulo 5 para recoger los gastos no previstos inicialmente en el presupuesto en concepto de Fondo de Contingencia, y que a nivel de programa se recogen en el grupo 929(imprevistos y funciones no clasificadas).
- 5.- Será de aplicación en cuanto su elaboración, ejecución y liquidación a los presupuestos correspondientes a 2015 y siguientes.

Atendiendo a la naturaleza económica esta clasificación consta de tres niveles: el capítulo, el artículo y el concepto, ampliables en otros dos más: el subconcepto y la partida. Esta estructura diferencia las operaciones corrientes de las de capital. Las primeras están asociadas a la prestación de servicios ordinarios por parte de la Entidad, y los segundos, a la actividad inversora de la misma.

La clasificación por programas responde a la finalidad y a los objetivos de las actividades a realizar. Se estructura en tres niveles: áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas, el detalle de los créditos se presentará como mínimo, a nivel de grupo de programas. Los grupos de programas de gasto podrán desarrollarse en programas y subprogramas, cuya estructura será abierta al igual que los propios grupos de programas.

De cualquier forma, dentro de estas clasificaciones presupuestarias, se pueden realizar las adaptaciones oportunas por parte de cada Entidad Local, ajustando así el presupuesto a sus características particulares. Las únicas limitaciones que a este respecto existen son respecto a las áreas de gasto y a las políticas de gasto establecidos en la clasificación por programas y a los capítulos y artículos en la clasificación económica.

¿Existen otras estructuras presupuestarias diferentes a la económica y por programa?

Sí, las Entidades Locales pueden presentar sus presupuestos con estructuras diferentes a las derivadas de las clasificaciones económica y por programa:

1. **La clasificación orgánica.** Supone la presentación del presupuesto atendiendo a la propia estructura de la entidad, de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización.

Dicha clasificación no es de obligado cumplimiento para las Entidades Locales.

¿Cuál es la clasificación económica del presupuesto?

Los capítulos que integran el presupuesto de ingresos y de gastos, en su clasificación económica, son los siguientes:

CAPÍTULO DE INGRESOS		CAPÍTULO DE GASTOS	
Ingresos corrientes	Capítulo 1. Impuestos Directos Capítulo 2. Impuestos Indirectos Capítulo 3. Tasas y Otros Ingresos Capítulo 4. Transferencias Corrientes Capítulo 5. Ingresos Patrimoniales	Gastos corrientes	Capítulo 1. Gastos de Personal Capítulo 2. Gastos de Bienes Corrientes y Servicios. Capítulo 3. Gastos Financieros. Capítulo 4. Transferencias Corrientes. Capítulo 5. Fondo de Contingencia
Ingresos de capital no financieros	Capítulo 6. Enajenación de Inversiones Reales Capítulo 7. Transferencias de Capital	Gastos de Capital no financieros	Capítulo 6. Inversiones Reales Capítulo 7. Transferencias de Capital
Ingresos de Capital financieros	Capítulo 8. Activos Financieros Capítulo 9. Pasivos Financieros	Gastos de Capital financieros	Capítulo 8. Activos Financieros Capítulo 9. Pasivos Financieros

¿Cuál es el contenido de los capítulos de gastos?

Los gastos que se aplican a cada uno de los capítulos son los siguientes:

Capítulo 1. Gastos de Personal

Los gastos relacionados con el personal de la Entidad Local se incluyen dentro de este capítulo. Concretamente, integra los siguientes:

- a) Retribuciones e indemnizaciones al personal
- b) Cotizaciones obligatorias de las Entidades Locales y sus organismos autónomos a los órganos de seguridad social.
- c) Prestaciones sociales, donde se incluyen desde las pensiones a las remuneraciones concedidas por cargas familiares.
- d) Gastos de naturaleza social realizados para su personal.

Capítulo 2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios.

Los gastos que se incluyen en este capítulo son los asociados al ejercicio de actividades que no producen un incremento del capital o del patrimonio público. Se imputan al capítulo los gastos derivados de la adquisición de bienes que cumplen alguna de las siguientes características:

- a) Ser bienes fungibles
- b) Tener una duración previsible inferior al ejercicio presupuestario.
- c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.
- d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos.

Asimismo, dentro del capítulo se incluyen los gastos de carácter inmaterial que pueden tener carácter reiterativo, que no sean susceptibles de amortización y que no estén directamente vinculados a la realización de las inversiones.

Capítulo 3. Gastos Financieros

Los gastos financieros incluyen los intereses y demás gastos derivados de las operaciones financieras, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes

Los gastos que se incluyen en el capítulo son las aportaciones sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y que se destinan a financiar operaciones corrientes.

Capítulo 5. Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria

Dentro de este capítulo se incluyen los gastos que se destinarán cuando proceda a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio (entidades locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del Real Decreto legislativo 2/2004 de 5 de marzo).

Capítulo 6. Inversiones Reales

Dentro de este capítulo se recogen los gastos a realizar directamente por las Entidades Locales o sus Organismos Autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

Los gastos incluidos en el capítulo cumplen alguna de las siguientes características:

- a) Que no sean bienes fungibles.
- b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.
- c) Que sean susceptibles de ser incluidos en el inventario.
- d) Que previsiblemente no sean reiterativos.

En general, se imputan a este capítulo los gastos previstos en los anexos de inversiones reales que se unen a los presupuestos generales de las Entidades Locales.

Capítulo 7. Transferencias de Capital

Este capítulo comprende las aportaciones realizadas sin contrapartida directa de los agentes perceptores y destinadas a financiar operaciones de capital emprendidas por parte de éstos.

Capítulo 8. Activos Financieros

Comprende el gasto en la adquisición de activos financieros, tanto del interior como del exterior, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

Capítulo 9. Pasivos Financieros

Este capítulo recoge el gasto destinado a la amortización de deudas, tanto en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo, o a corto plazo, (superior o inferior a un año), también este capítulo se destina a recoger las provisiones para la devolución de los depósitos y fianzas que se hubieran constituido a favor de la entidad local y de sus organismos autónomos.

Dentro de este capítulo, no se incluyen los importes reembolsados por operaciones de tesorería, debido a su tratamiento como no presupuestario dado que no se destinan a la financiación de ningún gasto sino a la cobertura de desfases transitorios de tesorería.

¿Cuál es el contenido de los capítulos de ingresos?

Capítulo 1. Impuestos Directos

El capítulo integra los impuestos de carácter directo cobrados a los contribuyentes. La tipología básica de estos impuestos es la siguiente:

- Sobre la Renta: recoge los ingresos derivados de los impuestos sobre la renta de las personas físicas o jurídicas.
- Sobre el capital: recoge los ingresos derivados de los impuestos que gravan la titularidad de un patrimonio o incrementos de valor puestos de manifiesto por la transmisión de elementos integrantes del mismo.

- Sobre las actividades económicas: incluye los ingresos derivados del impuesto cuyo hecho imponible esté constituido por el ejercicio, en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas.
- Recargos sobre impuestos directos: recoge los recargos que resulten exigibles sobre los impuestos directos del Estado, las Comunidades Autónomas u otras Entidades locales.

De esta forma, los Ayuntamientos incluyen dentro de este capítulo los ingresos derivados de:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas
- Impuesto sobre Sociedades
- Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- Impuesto sobre Actividades Económicas.
- Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
- Recargos sobre impuestos directos del Estado, de las CCAA y de otros EELL.

Las Diputaciones Provinciales, por su parte, recogen los recargos en el Impuesto sobre Actividades Económicas, además de la correspondiente cesión del IRPF.

Capítulo 2. Impuestos Indirectos

El capítulo recoge los impuestos de carácter indirecto cobrados a los contribuyentes. De esta forma, se incluye la siguiente tipología de impuestos:

- Recargos sobre impuesto indirectos: del Estado, de las Comunidades Autónoma o de otras Entidades Locales.
- Otros impuestos indirectos: recoge otros ingresos derivados de la recaudación de impuestos indirectos en vigor.

El impuesto indirecto principal de los Ayuntamientos es el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

Asimismo, en el capítulo se incluye la correspondiente cesión del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

Capítulo 3. Tasas y Otros Ingresos

En este capítulo se recogen, fundamentalmente, todos los ingresos asociados a la prestación de servicios concretos (tasas y precios públicos), así como las contribuciones especiales, las multas, los ingresos derivados por actuaciones y aprovechamientos urbanísticos, etc.

Las tasas se asocian a la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como a la prestación de servicios públicos básicos, de carácter social y preferente o a la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieren, afectan o benefician de modo particular a los sujetos pasivos. En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las Entidades Locales por:

- A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:
 - Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados.
 - Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

La cuantía cobrada por las tasas no podrá superar el coste del servicio al que va asociada.

Por su parte, los precios públicos se podrán establecer como consecuencia de la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la Entidad Local, siempre y cuando no concurren las circunstancias descritas en el establecimiento de tasas.

El importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada.

Por su parte, las contribuciones especiales se asocian a la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio especial o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas. La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por 100 del coste que la Entidad Local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes

Dentro de este capítulo se recogen los ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades Locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes. Las transferencias se diferenciarán en función de los agentes que las conceden.

Capítulo 5. Ingresos Patrimoniales

Recoge los ingresos procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de las Entidades Locales y sus organismos autónomos, así como los derivados de actividades realizadas en régimen de derecho privado.

Capítulo 6. Enajenación de Inversiones Reales.

En este capítulo se recogen los ingresos procedentes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital que sean propiedad de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos.

Este capítulo se estructura en los siguientes artículos:

- De terrenos: comprende los ingresos derivados de la venta de solares, fincas rústicas y otros terrenos.
- De las demás inversiones reales: comprende los ingresos derivados de la venta de las inversiones no comprendidas en el artículo anterior.
- Reintegros por operaciones de capital, originados en ejercicios anteriores.

Capítulo 7. Transferencias de Capital

Incluye los ingresos de naturaleza no tributaria percibidos por las Entidades Locales, sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones de capital.

Capítulo 8. Activos Financieros

Recoge los ingresos procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, así como los procedentes de reintegros de préstamos concedidos y de depósitos y fianzas constituidos por las entidades locales.

Capítulo 9. Pasivos Financieros

Los ingresos que se incluyen son los procedentes de la emisión de deuda pública y de préstamos recibidos, cualquiera que sea la moneda, naturaleza y plazo de reembolso, así como los procedentes de los depósitos y fianzas recibidos.

¿Cuál es la estructura del presupuesto por programas de gastos?

ÁREA DE GASTO 1.

Servicios públicos básicos.

Comprende esta área o grupo todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, con arreglo al artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, o, en su caso, las provincias con arreglo al artículo 31.2 de la misma Ley, atendiendo a su función de cooperación y asistencia a los municipios. A estos efectos, se incluyen, en los términos que se exponen para cada una de ellas, cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.

ÁREA DE GASTO 2.

Actuaciones de protección y promoción social.

Se incluyen en esta área o grupo todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión; pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; medidas de fomento del empleo.

ÁREA DE GASTO 3.

Producción de bienes públicos de carácter preferente.

Comprende esta área o grupo todos los gastos que realice la Entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, con el ocio y el tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.

ÁREA DE GASTO 4.

Actuaciones de carácter económico.

Se integran en esta área los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica.

Se incluirán también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación.

ÁREA DE GASTO 9.

Actuaciones de carácter general.

Se incluyen en esta área los gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, a la entidad local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización.

Recogerá los gastos generales de la Entidad, que no puedan ser imputados ni aplicados directamente a otra área de las previstas en esta clasificación por programas.

Se incluirán en este área las transferencias de carácter general que no puedan ser aplicadas a ningún otro epígrafe de esta clasificación por programas, ya que en caso contrario se imputarán en la política de gasto específica que corresponda.

ÁREA DE GASTO 0.

Deuda pública.

Comprende los gastos de intereses y amortización de la Deuda Pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de las mismas.

Se imputarán a esta área los gastos destinados a atender la carga financiera de la entidad local, amortización e intereses, derivados de las operaciones de crédito contratadas.

¿Qué es la aplicación presupuestaria?

La aplicación presupuestaria vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, a nivel de grupos de programas y concepto, respectivamente.

En el caso de que la entidad local opte por utilizar la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica, por programas y económica.

¿Qué es el crédito presupuestario?

El crédito presupuestario se define como la expresión cifrada de la aplicación presupuestaria.

El crédito inicial es la cuantía asignada a la aplicación presupuestaria en el presupuesto definitivamente aprobado.

El crédito definitivo es el crédito inicial aumentado o disminuido como consecuencia de las modificaciones presupuestarias.

1.3. Elaboración y ciclo del presupuesto

¿Qué proceso sigue la elaboración del presupuesto?

El presupuesto se elabora por el Presidente de la Entidad Local. Su aprobación definitiva deberá realizarse por el Pleno de la Corporación antes del 31 de diciembre del año anterior del ejercicio en que se aplicará. La entrada en vigor del presupuesto exige su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma Uniprovincial. El presupuesto irá acompañado de la siguiente documentación:

- a) Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.
- b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance del corriente, referida, al menos, a seis meses del mismo.
- c) Anexo del personal de la Entidad.
- d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.
- e) Un informe económico, exponiendo las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios.
- f) Informe del Interventor sobre el cumplimiento de la Estabilidad Presupuestaria y de la Regla de Gasto en base a los artículos 3, 11 y 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

¿Cuál es el proceso que se sigue hasta la aprobación definitiva del presupuesto?

El Presidente de la Entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con los anexos y la documentación enumerada anteriormente, al Pleno antes del 15 de octubre. El Pleno procederá a su aprobación, enmienda o devolución. Una vez aprobado provisionalmente el presupuesto, será expuesto al público, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, durante 15 días hábiles, en los que los interesados podrán presentar reclamaciones ante el Pleno.

Si durante los 15 días no hay reclamaciones, el presupuesto queda aprobado definitivamente. En caso contrario, el Pleno tendrá un mes para resolver las reclamaciones. Como anteriormente se apuntaba, el presupuesto debe ser aprobado definitivamente por parte del Pleno antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en el que deba aplicarse. El Presupuesto General, definitivamente aprobado con o sin modificaciones sobre el inicial, será insertado en el Boletín Oficial de la Provincia, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integren, y se remitirá copia del mismo a la Comunidad Autónoma y al Ministerio de Economía y hacienda.

¿Qué es la prórroga presupuestaria?

La prórroga presupuestaria se produce cuando se inicia un ejercicio económico y todavía no ha entrado en vigor el presupuesto correspondiente. En este caso, se procede a considerar prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior de forma automática. La prórroga se produce con los créditos iniciales como máximo, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen en forma de crédito extraordinario, de suplemento de crédito, de crédito ampliable y de transferencia de crédito. La prórroga se mantendrá hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los servicios o programas que debían concluir en el ejercicio anterior o que estuvieran financiados con ingresos específicos.

En este tema hay que indicar que para tratar de evitar el bloqueo de la aprobación de los presupuestos, la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local prevé al tratar la Mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones Locales, que :

1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:
 - a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado, la Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de

publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.

Indicar asimismo que esta regulación no está siendo pacífica, toda vez que la misma se encuentra recurrida ante el Tribunal Constitucional, por considerar entre otras razones que se colisiona contra el funcionamiento democrático de las entidades locales al sustraer al pleno de esa función. Por otra parte también señalar que con ocasión del Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a los municipios que se encontraban en situaciones de especial dificultad, se establecieron una serie de condiciones con carácter obligatorio a los ayuntamientos acogidos a dichas medidas y durante el periodo de tiempo que estuvieran vigentes, la necesidad de someter a informe previo y vinculante del MINHAC sobre la aprobación de los presupuestos municipales, si tienen un volumen de deuda superior a sus ingresos no financieros, deducidos de la liquidación del ejercicio 2012, así como los ayuntamientos que concierten operaciones de crédito para financiar el remanente de tesorería negativo para gastos generales.

¿Cómo modernizar la elaboración del presupuesto?

Hasta hace relativamente poco tiempo, eran pocas las Entidades Locales que desarrollaban un proceso de elaboración presupuestario riguroso y eficiente. La práctica general ha sido centralizar en el interventor el esfuerzo de confeccionar el presupuesto con las peticiones recibidas de cada una de las áreas. Además, en muchas ocasiones, el presupuesto se ha elaborado siguiendo prácticas incrementalistas que no se basaban en una planificación real de actividades. La situación descrita está experimentando cambios asociados a la introducción de metodologías más adecuadas en la elaboración del presupuesto y que han derivado en nuevos tipos de presupuesto. Los más importantes son:

- *Presupuesto participativo.* La población interviene en la elaboración del presupuesto manifestando sus prioridades a la hora de utilizar los recursos disponibles.
- *Presupuesto de base cero.* Supone repensar los programas de gasto y los costes asociados a los mismos. Los recursos presupuestarios, de esta forma, no se asignan de modo incrementalista: cada gestor tiene que justificar la petición que realiza. Es el propio gestor el que establece sus prioridades. Adquieren especial relevancia las técnicas de evaluación de proyectos y de contabilidad analítica.
- *Presupuesto de ejecución o por objetivos.* Es un instrumento de racionalización en la asignación de recursos. Para cada función de gasto se establecen una serie de objetivos. El fin más importante es evaluar el cumplimiento de las actividades y medir el coste asociado a cada una de ellas. Se define un conjunto de indicadores que permiten evaluar el grado de cumplimiento del presupuesto.

De cualquier forma, sea cual sea el tipo de presupuesto que elabore la Entidad Local, incluido el presupuesto tradicional, es necesario tener presente que el presidente de la Corporación es el responsable de esta tarea, pero el interventor desarrolla una labor tremendamente trascendente de informe y verificación de todos los principios especialmente los de estabilidad, regla y techo de gasto no financiero.

¿Cuál es el ciclo que sigue un presupuesto?

El presupuesto, además de su elaboración, conlleva una serie de fases que, junto con la anterior, integran el denominado ciclo presupuestario. De esta forma, el ciclo presupuestario abarca la elaboración, ejecución, liquidación y control del presupuesto.

¿En qué consisten las modificaciones presupuestarias?

Las modificaciones presupuestarias son variaciones que se producen en los presupuestos después de su aprobación definitiva como consecuencia de necesidades nuevas o imprevistas que no admiten demora en su ejecución,

de inexactitudes en los cálculos presupuestarias que se realizaron en su momento, etc. Integran, por tanto, un sistema regulado que permite alterar los créditos aprobados ante nuevas situaciones.

Las modificaciones presupuestarias dotan al presupuesto de un cierto grado de flexibilidad, con el fin de que la actividad de la Entidad Local se pueda adaptar al nacimiento de nuevas necesidades dentro de su ámbito competencial.

Se significa que conviene tener en cuenta que con la nueva ley de Estabilidad, las modificaciones presupuestarias tienen que ser objeto de especial sensibilidad dado que su utilización podría conllevar el incumplimiento del principio de estabilidad o de la regla de gasto.

¿Cuáles son las modificaciones de crédito que pueden realizar las Entidades Locales?

La tipología de modificación previstas en la normativa presupuestaria local son las siguientes:

- a) Créditos extraordinarios.
- b) Suplementos de crédito.
- c) Ampliaciones de crédito.
- d) Transferencias de crédito.
- e) Generaciones de créditos por ingresos.
- f) Incorporación de remanentes de crédito.
- g) Bajas por anulación.

¿Qué son los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito?

Cuando sea preciso realizar un gasto específico que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista crédito en el presupuesto de la Corporación, o bien éste sea insuficiente y pueda ser ampliado, el Presidente ordenará la incorporación de un expediente de concesión de crédito extraordinario en el primer caso, o de suplemento de crédito en el segundo.

Es decir, mientras que con el crédito extraordinario se asigna crédito al Presupuesto por carecer inicialmente de él, en el suplemento de crédito se completan las cuantías necesarias de crédito para acometer, en ambos casos, un gasto concreto y determinado cuya realización no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente.

¿Quién debe aprobar los expedientes de crédito extraordinario y suplementos de crédito?

Los expedientes de concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito deberán ser incoados por el Presidente de la Corporación, previo informe de intervención.

Se someterán a la aprobación de Pleno, estando sujetos a los mismos trámites y requisitos exigidos para la aprobación del Presupuesto (exposición pública durante 15 días hábiles y periodo de un mes para resolver las reclamaciones que se presenten), siendo ejecutivos desde el momento de su aprobación.

En todo caso, los expedientes de crédito extraordinario o suplemento de crédito deben especificar la partida presupuestaria concreta que se quiere incrementar y los recursos financieros o los medios propuestos para su financiación. Asimismo, han de acompañarse de una memoria que justifique la necesidad de realizar el gasto.

¿Cómo podrán financiarse los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito?

El incremento de los gastos como consecuencia de la aprobación de expedientes de crédito extraordinario o suplemento de crédito podrá financiarse indistintamente con alguno de los recursos siguientes:

1. Con cargo al remanente líquido de tesorería.
2. Con nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los previstos en algún concepto del presupuesto corriente.
3. Mediante anulaciones o bajas de créditos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidas, cuya reducción no suponga la perturbación del servicio respectivo.

¿Pueden financiarse créditos extraordinarios y suplementos de crédito con operaciones de endeudamiento?

Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito para gastos de inversión podrán financiarse, además de con los recursos indicados anteriormente, con los procedentes de operaciones de crédito. Los gastos por operaciones corrientes podrán financiarse con recursos procedentes de operaciones de crédito si se cumplen conjuntamente las condiciones siguientes:

- a) Que el Pleno apruebe por mayoría absoluta la insuficiencia de otros medios de financiación.
- b) Que se trate de gastos expresamente declarados necesarios y urgentes.
- c) Que el importe de la operación de crédito que se quiera formalizar no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad.
- d) Que la carga financiera de la entidad, por amortización e intereses, incluida la de las operaciones en tramitación, no supere el 25% de los recursos por operaciones corrientes.
- e) Que la operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que las concierte.

¿En qué consiste la ampliación de crédito?

La ampliación de crédito es la modificación al alza en el presupuesto de gastos que consiste en incrementar el crédito de las partidas ampliables consideradas como tales en las Bases de Ejecución del presupuesto. Los créditos ampliables deberán contar siempre con financiación afectada que igualmente habrá de especificarse en las Bases de Ejecución. Asimismo, y para que se pueda proceder a la ampliación, e considerarán recursos afectados válidos para su cobertura -a excepción de las operaciones de endeudamiento-, el exceso de derechos reconocidos sobre las previsiones de los conceptos de ingreso afectados a los créditos que se pretende ampliar.

La aprobación de los expedientes de ampliación de crédito no exige los mismos requisitos que la de los créditos extraordinarios y suplementos

de crédito -aprobación por Pleno y mismos efectos que la aprobación del Presupuesto General-, debiendo regularse la tramitación de los mismos (órgano competente para su aprobación, procedimiento concreto para la aprobación del expediente, etc.), en las Bases de Ejecución del presupuesto.

¿Qué se entiende por transferencias de crédito?

La transferencia de crédito se define como la modificación del presupuesto de gastos de la Entidad mediante la que se imputa el importe total o parcial de un crédito a otras partidas presupuestarias de diferente nivel de vinculación jurídica. Es decir, el alta en un concepto del presupuesto de gastos se ve compensada con la disminución en otra partida, de forma que la cuantía total de los créditos de gastos del presupuesto no varía.

Las transferencias de crédito, junto con los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito que se financian íntegramente a través de bajas en otras partidas no comprometidas del presupuesto vigente, son las únicas que no implican un incremento del volumen de créditos del presupuesto.

¿Existen limitaciones para realizar transferencias de crédito?

No obstante, las transferencias de crédito de cualquier clase están sujetas a las limitaciones siguientes:

1. No afectarán a los créditos ampliables ni a los créditos extraordinarios concedidos durante el ejercicio, es decir, no podrán ceder créditos partidas que previamente han sido objeto de una ampliación o aquéllas que se han visto incrementadas por la tramitación de un expediente de crédito extraordinario.
2. No podrán suponer la minoración de créditos que han sido incrementados con suplementos u otras transferencias, salvo que afecten a créditos de personal. Tampoco podrán minorarse los créditos incorporados como consecuencia de la incorporación de remanentes no comprometidos.
3. No pueden incrementar créditos que previamente, y a través de otra transferencia de crédito, hayan sido minorados, salvo cuando afecten a gastos de personal.

Estas limitaciones ponen de manifiesto que no podrán ceder crédito las partidas presupuestarias que previamente han sido incrementadas a través de otra tipología de modificación, ni podrán recibir créditos partidas presupuestarias que previamente han cedido crédito a otros conceptos de gasto, salvo cuando se trate de gastos de personal.

Estas limitaciones no afectarán a las transferencias de crédito que se refieran a los programas de imprevistos y funciones no clasificadas, ni serán de aplicación cuando se trate de transferencias motivadas por reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno.

¿Qué órganos son los competentes para aprobar transferencias de crédito?

Las Entidades Locales deben regular en las Bases de Ejecución de su presupuesto el régimen de las transferencias de crédito, así como el órgano competente para su autorización, que podrá ser designado libremente por la Corporación, a excepción de las transferencias de crédito entre distintos grupos de función, que salvo que afecten a gastos de personal, deberán ser autorizados por el Pleno. Es decir, respecto a la atribución de competencias para la aprobación de los expedientes de transferencias de crédito, podrán distinguirse:

- Las que corresponda su aprobación a órgano distinto del Pleno, que se tramitarán conforme al régimen que la Entidad Local prevea en sus Bases de Ejecución.
- Aquellas cuya aprobación corresponde al Pleno –transferencias de crédito entre distintos grupos de función (salvo que afecten a gastos de personal)–, a las que les será de aplicación las normas del proceso de aprobación del presupuesto (exposición pública, período para reclamaciones y resolución, etc.).

¿En qué consiste la generación de crédito por ingresos?

Podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos, los ingresos de naturaleza no tributaria que se deriven de las siguientes operaciones:

1. Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, de forma conjunta con la Entidad Local o sus Organismos Autónomos, gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos de los mismos. Es requisito indispensable para que generen crédito el reconocimiento del derecho o el compromiso de aportación.
2. Enajenaciones de bienes de la Entidad Local o de sus Organismos Autónomos. Deberán tratarse de bienes patrimoniales, dado que los demaniales –afectados al uso general o a servicios públicos–, son inalienables. Requisito indispensable para que estos ingresos generen crédito es el reconocimiento del derecho o la existencia del compromiso firme de aportación.
3. Prestación de servicios. En la práctica, se trata de que la Entidad Local amplíe la cobertura de servicios financiados con precios públicos (ingresos no tributarios), de forma que el aumento en la obtención de estos ingresos puede destinarse a financiar, vía generación de créditos por ingresos si no están inicialmente, la dotación de bienes e infraestructuras precisas para la ampliación de los citados servicios. Se podrá generar crédito en el momento de reconocer el derecho, si bien, estos créditos no serán disponibles hasta que no se recauden efectivamente los derechos correspondientes.
4. Reembolso de préstamos, como consecuencia de la cancelación, no prevista en el presupuesto, de un crédito concedido por la Entidad Local. Los ingresos que se reciban por esta vía podrán generar crédito en los estados de gastos del presupuesto. Al igual que en la prestación de servicios, la generación de crédito se producirá en el momento de reconocer el derecho respectivo, si bien, no se podrá disponer de este crédito hasta que no se recaude dicho derecho.
5. Los importes procedentes de reintegro de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a la reposición de crédito en la correspondiente partida presupuestaria.

Las Entidades Locales regularán en las Bases de Ejecución del presupuesto los trámites de aprobación de los expedientes de generación de crédito, así como el órgano competente para su autorización.

¿Qué son las incorporaciones de remanente de crédito?

La norma general establece que los remanentes de crédito quedarán anulados al cierre de cada ejercicio, de forma que no pueden incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente. Sin embargo, las excepciones a esta regla general de no incorporación de los remanentes de crédito, y al principio de anualidad, que establece que los gastos deben realizarse dentro del ejercicio en que se presupuesta, también han sido previstas por la normativa presupuestaria a través de la incorporación de remanentes de crédito.

Así, los remanentes de crédito no anulados podrán incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente, siempre que existan recursos financieros suficientes, en los casos siguientes:

- a) Los créditos extraordinarios, suplementos de crédito y transferencia de crédito que hayan sido concedidos o autorizados en el último trimestre del ejercicio.
- b) Los créditos que amparen compromisos de gasto adquiridos en ejercicios anteriores. Esta posibilidad está prevista para respaldar los compromisos que las entidades ya tengan con terceros, estando a la espera de recepcionar el bien, suministro o servicio prestado.
- c) Los créditos por operaciones de capital.
- d) Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados.

La incorporación puede acordarse en cualquier momento del ejercicio siguiente, pero está subordinada a la existencia de suficientes recursos financieros para ello, considerando como tales los siguientes:

1. El remanente líquido de tesorería, es decir el saldo pendiente de utilización del remanente de tesorería para gastos generales de carácter positivo.
2. Nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente.
3. En el caso de incorporación de remanentes de crédito para gastos con financiación afectada, se considerarán suficientes recursos financieros los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se trata de incorporar.

Las Entidades Locales regularán en las Bases de Ejecución del presupuesto la tramitación de los expedientes de incorporación de remanentes de crédito, así como los órganos a los que se les atribuya la aprobación de los mismos.

¿Qué son las bajas por anulación?

La baja por anulación es la modificación del presupuesto de gastos que supone una disminución total o parcial del crédito asignado a una partida presupuestaria. La cuantificación del límite para dar de baja créditos del presupuesto será aquella que correspondiendo a saldos de crédito, no implique la perturbación en la prestación del correspondiente servicio.

¿Cuál es el órgano competente para aprobar las bajas por anulación?

Tal y como establece el Real Decreto 500/1990 en su artículo 49, será el Pleno de la Entidad el órgano competente para la aprobación de las bajas por anulación.

¿Cuándo se puede practicar una baja por anulación de créditos del presupuesto?

Los casos en los que la normativa presupuestaria aplicable a las Entidades Locales prevé la baja de créditos del presupuesto, son los siguientes:

- a) La financiación de remanentes de tesorería negativos. Cuando el remanente de tesorería alcance valores negativos, las Entidades Locales deberán adoptar una serie de medidas tendentes al restablecimiento del equilibrio, apuntando la normativa local, como primera medida a considerar para retornar a posiciones equilibradas, la de reducir gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.
- b) La financiación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, de forma que estas modificaciones de crédito, que han de ser aprobadas por el Pleno, podrán ser financiadas dando de baja otros créditos no comprometidos y cuya reducción no suponga la perturbación del servicio respectivo.
- c) La ejecución de otros acuerdos del Pleno de la Entidad Local. En este sentido, podría resultar un acuerdo de Pleno que aprobara la reducción de los créditos presupuestarios a través de la anulación de los mismos, en el caso en el que se tenga certeza que los niveles de ingreso presupuestados no alcanzarán los importes previstos. Y todo ello, para evitar la generación de posibles desequilibrios.

¿Es necesario modificar el presupuesto de ingresos cuando se modifica el presupuesto de gastos?

De forma paralela a la modificación de los créditos del estado de gastos del presupuesto y para seguir manteniendo el principio de equilibrio presupuestario, a menos que la modificación presupuestaria no implique un incremento de la cuantía total de los créditos de gastos del presupuesto, se deberá modificar también el presupuesto de ingresos. Así, las modificaciones de crédito que no implicarán la modificación del presupuesto de ingresos son las transferencias de crédito –aquéllas que implican que el alta en un concepto de gastos se compensará con la disminución de crédito de otra partida–, y los créditos extraordinarios y suplementos de créditos que se financien con bajas mediante la anulación de créditos en otras partidas presupuestarias.

MODIFICACIÓN DE CRÉDITO

TIPOLOGÍA	DEFINICIÓN	ÓRGANOS DE APROBACIÓN
Crédito extraordinario	Incremento del presupuesto de gastos para atender necesidades específicas, no previstas en el presupuesto, y que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente.	Pleno de la Entidad
Suplemento de crédito	Incremento del presupuesto de gastos para atender necesidades determinadas para las que el crédito previsto inicialmente resulta insuficiente y que no pueden modificarse a través de una ampliación de crédito.	Pleno de la Entidad
Ampliación de crédito	Modificación al alza de aquellas partidas del presupuesto de gasto que se consideran ampliables en las bases de ejecución del presupuesto.	A determinar por la entidad de Bases de Ejecución.
Transferencias de crédito	Modificación al alza de una partida de gastos con cargo a la cesión de créditos procedentes de otra partida con diferente nivel de vinculación jurídica.	Al Pleno de la entidad le corresponde aprobar las que se produzcan entre distinto grupo de función salvo que afecten a gastos de personal. La aprobación del resto de expedientes se determinará por le entidad en Bases de Ejecución.
Generación de crédito	Supone el incremento del presupuesto de gastos como consecuencia de la generación de determinados ingresos de naturaleza no tributaria, no previstos inicialmente.	A determinar por la entidad en Bases de Ejecución.
Incorporación de remanentes	Incremento de los créditos del presupuesto en vigor como consecuencia de la incorporación al mismo de los remanentes de crédito procedentes del ejercicio anterior.	A determinar por la entidad en Bases de Ejecución.
Bajas por anulación	Disminución total o parcial del crédito asignado a una partida del presupuesto, siempre que no suponga perturbaciones en la prestación del servicio.	Pleno de la entidad

1.4. Ejecución del gasto

¿Cuáles son las fases de ejecución del gasto?

Una vez iniciado el ejercicio, ya sea con presupuesto prorrogado y hasta que se apruebe el presupuesto definitivo, bien sea a través de la entrada en vigor del presupuesto correspondiente al ejercicio en curso, se procederá a ejecutar los ingresos y los gastos contra las previsiones y créditos, respectivamente, del presupuesto en vigor. El objetivo último es desarrollar las actividades propias de la entidad, planificadas en el documento presupuestario.

El régimen de ejecución presupuestaria de los gastos de las Entidades Locales, definido en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en su reglamento de desarrollo (RD 500/1990, establece las fases de ejecución del gasto público siguientes:

- Autorización del gasto.
- Disposición o compromiso del gasto.
- Reconocimiento y liquidación de la obligación.
- Ordenación del pago.

Cada una de estas fases presupuestarias de ejecución del gasto público local tiene su reflejo, tanto en materia contable presupuestaria como en materia administrativa, al suponer cada una de ellas actos que integran los procedimientos que desarrolla la Entidad en su calidad de Administración Pública.

¿En qué consiste la autorización del gasto?

La autorización (conocida como fase A) supone el inicio del procedimiento de ejecución del gasto, y responde al acuerdo de realización de un gasto por una cuantía cierta o aproximada –en la práctica, cuando se aprueba un proyecto o se aprueban los pliegos de condiciones de un contrato–, pero sin implicar relaciones con terceros externos a la Entidad Local.

¿En qué consiste la disposición del gasto?

Mediante la disposición (fase D), se acuerda la realización de gastos previamente autorizados por un importe exactamente determinado. Este acto –que en la práctica responde a la adjudicación de un contrato–, resulta de relevancia jurídica, pues vincula a la Entidad Local con terceros, obligándose a realizar un gasto concreto.

¿Quién tiene la competencia para autorizar y disponer créditos del presupuesto?

La competencia tanto para autorizar gastos que responden a créditos incluidos previamente en el presupuesto, como para disponer de gastos autorizados, corresponde al Presidente o al Pleno de la Entidad. No obstante, y en los términos que prevé la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), estas atribuciones podrán delegarse. Esta delegación debe recogerse en las Bases de Ejecución del presupuesto. En concreto, la LBRL reconoce a los Presidentes de las Entidades Locales competencia para autorizar y disponer gastos en los casos siguientes:

- Los destinados a la realización de contrataciones y concesiones de toda clase, cuyo importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, con tope máximo de 6,000 millones de euros.
- Los destinados a la adquisición de bienes y derechos cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, con un techo de tres millones de euros.

En los casos restantes, estas competencias serán atribución del Pleno de la Corporación.

¿En qué consiste el reconocimiento de la obligación?

El reconocimiento de una obligación (fase O) supone la existencia de un crédito exigible a la Entidad Local, derivada de un gasto autorizado y comprometido previamente. En este momento, previa justificación de que se ha realizado la obra, prestado el servicio o entregado el suministro, y con la

aprobación de facturas o de certificaciones de obra, se declara la existencia de una obligación de la Corporación con terceros.

¿Quién ostenta la atribución para reconocer obligaciones?

Es el Presidente de la Entidad Local el órgano competente para el reconocimiento de obligaciones, si bien ésta es delegable y, en caso de utilizar esta facultad, las Bases de Ejecución del presupuesto deberán contener las desconcentraciones o delegaciones en la materia.

¿En qué consiste la ordenación del pago?

La ordenación del pago es la última fase de ejecución del procedimiento de gasto –le sigue el pago efectivo–, y responde al acto mediante el que el ordenador de pagos, competencia (delegable) del Presidente de la Entidad Local, expide una orden de pago de una obligación previamente reconocida, contra la Tesorería de la Entidad.

- El Pleno de la Corporación, a propuesta del Presidente y bajo su dirección, podrá crear una Unidad de Ordenación de Pagos que realice las funciones administrativas de la ordenación de pagos. En el caso de Entidades Locales con mas de 500.000 habitantes se podrá crear una Unidad Central de Tesorería que ejerza las funciones de ordenación de pagos.

¿Qué es el Plan de Disposición de Fondos?

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha supuesto un punto de inflexión en esta materia, puesto que el artículo 14, dice que el pago de los intereses y el capital de la deuda de las administraciones públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto. Así pues la ordenación de los pagos se acomodará a dicho criterio pero también a lo establecido en el artículo Artículo 187 del R.D.legislativo 2/2004, que establece que:

La expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que,

en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

¿Pueden acumularse las fases de ejecución de los gastos?

En ocasiones, atendiendo a la naturaleza de los gastos y a criterios de economía y agilidad administrativa, las Entidades Locales podrán abarcar en un único acto administrativo las fases de ejecución de los gastos públicos enumeradas anteriormente, llegando a producir los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados. Los casos previstos por la normativa y que las Entidades Locales deberán recoger en las Bases de Ejecución del Presupuesto, son las siguientes:

- a) Autorización-Disposición (AD).
- b) Autorización-Disposición-Reconocimiento de la Obligación (ADO).

¿Quién tiene competencia para aprobar los expedientes de gasto que acumulan varias fases de ejecución?

El órgano competente para aprobar los expedientes de gasto anteriores deberá tener competencia –originaria o delegada–, para acordar cada una de las fases que el referido acto administrativo integra.

¿Qué son los pagos a justificar?

La norma general en la ejecución de los gastos presupuestarios de las Corporaciones Locales establece que las órdenes de pago que se expidan contra la Tesorería de la Entidad Local han de ir precedidas de obligaciones debidamente reconocidas, y éstas, a su vez, al suponer la existencia de créditos exigibles a la Entidad, han de provenir de gastos debidamente autorizados y comprometidos. Es decir, la premisa básica en la ejecución los gastos públicos locales, cuando su naturaleza es presupuestaria, se basa en la realización correlativa y en este orden, de las fases de autorización, compromiso, liquidación y por último, ordenación del pago.

No obstante, en determinadas ocasiones, cuando la orden de pago no pueda acompañarse de los documentos acreditativos o justificativos del reconocimiento de la obligación o realización del gasto –normalmente las

facturas-, ésta tendrá el carácter de a justificar. En definitiva, los pagos a justificar suponen la salida material de fondos de las arcas locales con anterioridad a la disposición de la documentación que acredite el reconocimiento de la obligación. Por sus características, los pagos a justificar constituyen en consecuencia, un procedimiento especial de ejecución de los gastos públicos locales.

¿Quién aprueba los pagos a justificar?

El órgano competente para aprobar las órdenes de pago a justificar será el mismo al que corresponda autorizar, en un procedimiento normal de ejecución, los gastos a los que las órdenes de pago a justificar van referidas.

¿A qué están obligados los perceptores de los pagos a justificar?

Los perceptores de las órdenes de pago a justificar deberán acreditar el destino de los fondos en el plazo de tres meses a contar desde su recepción, estando, en cualquier caso, sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la normativa vigente. Asimismo, los perceptores deben reintegrar a la Entidad Local las cantidades no invertidas o no justificadas.

Por otra parte, no podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuvieran en su poder fondos pendientes de justificación.

¿Dónde se regula el régimen de pagos a justificar?

Las Entidades Locales pueden establecer en las Bases de Ejecución del presupuesto las normas que regulen los criterios de expedición de los pagos a justificar así como la forma de la justificación de los fondos librados. Estas normas han de contener la regulación del procedimiento, los límites cuantitativos, los conceptos presupuestarios con cargo a los cuales podrán expedirse órdenes de pago a justificar, así como la contabilidad y el control de las mismas.

¿Qué es el anticipo de caja fija?

Además de los pagos a justificar, nos encontramos con otro procedimiento especial de ejecución de los gastos públicos locales: el anticipo de caja fija.

Se trata de los fondos librados a favor de un habilitado, cajero o pagador, para atender al pago de los gastos de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros gastos de similares características.

A diferencia de los pagos a justificar, los anticipos de caja fija tienen el carácter de operaciones no presupuestarias, aplicándose posteriormente al presupuesto, cuando se produzca la reposición de los fondos gastados.

¿Cuándo deberán los habilitados que reciben anticipos de caja fija justificar la aplicación de fondos?

La justificación de la aplicación de estos fondos por parte de los habilitados se deberá producir a lo largo del ejercicio presupuestario en el que el anticipo se constituye, de forma que la rendición de cuentas se producirá al menos, en el mes de diciembre. Si al cierre de ejercicio los habilitados disponen de fondos no invertidos, éstos los utilizarán en el ejercicio siguiente para sufragar los conceptos de gasto para los que se concedieron.

Para los anticipos de caja fija, se requiere una resolución de la autoridad competente para autorizar los pagos. En ningún caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la Entidad.

¿Dónde se regula el régimen de anticipos de caja fija?

Al igual que en el caso de los pagos a justificar, las Entidades Locales podrán establecer, en las Bases de Ejecución del presupuesto, la regulación del régimen de anticipos de caja fija, que deberá contener, al menos, los aspectos siguientes:

- a) Partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- b) Límites cuantitativos.
- c) Régimen de reposiciones.
- d) Situación y disposición de los fondos.
- e) Contabilidad y control.

1.5. Ejecución del ingreso

¿Existen fases en la ejecución de los ingresos locales?

El presupuesto de ingresos no se encuentra sometido a las limitaciones del presupuesto de gastos. Es decir, únicamente recoge las estimaciones de los recursos con los que contaría la Entidad Local. De esta forma, en ingresos no existen fases similares o paralelas a las de autorización y disposición o compromiso en los gastos, de forma que normalmente la gestión de los ingresos locales comienza directamente con la fase de reconocimiento de los derechos. No obstante, algunos ingresos cuentan con una fase previa al reconocimiento, el compromiso, contemplando levemente en el Real Decreto 500/1990 (artículo 45), cuando identifica una de las fuentes de financiación de la modificación presupuestaria asociada a la generación de crédito. La normativa contable también reconoce la existencia del compromiso de ingresos.

¿Qué es el compromiso de ingresos?

El compromiso de ingresos es el acto por el que cualquier entidad o persona pública o privada se obliga mediante un acuerdo con la Entidad Local a financiar total o parcialmente un gasto determinado. En base a ello, esta fase no se produce en todos los ingresos presupuestarios locales, sino únicamente y atendiendo a su definición, en el caso de las subvenciones recibidas por la Entidad Local.

¿Qué es el reconocimiento del derecho?

El reconocimiento o liquidación de los derechos se produce cuando la Entidad Local puede exigir jurídicamente a terceros la realización de una cantidad determinada, siendo un acto de relevancia patrimonial toda vez que supone el surgimiento de un activo a favor de la Corporación. En la práctica, el reconocimiento del derecho se corresponde con el acto de aprobación de padrones, con la autoliquidación de determinados impuestos, con la materialización de ingresos procedentes de operaciones financieras que se concertan, etc.

¿Qué se identifica como recaudación o cobro de los derechos?

En la ejecución del presupuesto de ingresos, la recaudación de los tributos, ya sea en período voluntario o ejecutivo, y el cobro del resto de recursos supone la realización de los derechos liquidados a favor de la Entidad, y se produce cuando, ya sea de forma material o virtual, entran fondos en la Tesorería.

¿Cómo se clasifican los ingresos atendiendo al momento en que se produce la recaudación?

El cobro o la recaudación de ingresos se puede producir en un momento previo, o de forma simultánea al momento del reconocimiento del derecho, y en base a ello, los ingresos presupuestarios atienden a la clasificación siguiente: ingresos de contraído previo e ingresos de contraído simultáneo.

Los ingresos de contraído previo, son aquéllos en los que el reconocimiento del derecho se produce en un momento anterior y distinto al cobro. Entre estos, los más importantes son los ingresos procedentes de los impuestos locales y las tasas y precios públicos que se recauden mediante padrón.

Los ingresos de contraído simultáneo, son aquéllos en los que la materialización de los fondos en la Tesorería se produce de forma simultánea al reconocimiento del derecho. Destacan aquellos ingresos tributarios que se exijan en régimen de autoliquidación, normalmente las subvenciones, la creación de endeudamiento con independencia de la forma en que éste se instrumente (operaciones de préstamo, crédito, emisión de deuda pública, etc.).

1.6. La liquidación del presupuesto

¿Qué es la liquidación del presupuesto?

La liquidación del presupuesto se corresponde con la ejecución definitiva del presupuesto: se conocen los derechos y obligaciones generados en el ejercicio y los cobros y pagos realizados. El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural.

¿Cuándo se liquida el presupuesto?

Las Entidades Locales deben confeccionar la liquidación del presupuesto antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente.

¿Quién debe aprobar la liquidación del presupuesto?

El órgano competente para aprobar la liquidación es el Presidente de la Entidad Local, previo informe del interventor. También es el Presidente quien aprueba la liquidación de los Presupuestos de los Organismos Autónomos dependientes.

¿Cómo se informa de la liquidación presupuestaria?

De la liquidación presupuestaria se informa tanto interna como externamente.

- *Información interna.* De la liquidación de cada uno de los presupuestos que integran el Presupuesto General, una vez realizada su aprobación, se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.
- *Información externa.* Las Entidades Locales remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda. Asimismo, deberán cumplir lo preceptuado acerca del cumplimiento del deber de rendición de cuentas a los Órganos de Control Externo.

A este respecto, indicar la importancia de remitir el documento al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en base a lo dispuesto en el artículo 36.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y su consecuencia de retención de la PIE hasta que sea cumplimentado dicho trámite.

¿Qué información proporciona la liquidación del presupuesto?

A partir de la liquidación presupuestaria se conoce el grado de realización del presupuesto, comparando los créditos asignados y los realmente gastados, y los ingresos previstos y los realizados. De esta forma, la liquidación pondrá de manifiesto los estados o fases siguientes:

- Respecto a los gastos y para cada aplicación presupuestaria, los créditos iniciales, las modificaciones de crédito, los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados.
- Respecto a los ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones, las previsiones definitivas, los derechos reconocidos y anulados, así como los recaudados netos.
Sin duda, la liquidación también aporta el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto de la Entidad Local, instrumentos éstos jurídicos financieros que llevan aparejadas medidas de obligatorio cumplimiento.

¿Qué saldos se conocen con la liquidación del presupuesto?

Como consecuencia de la liquidación del presupuesto, se obtienen las siguientes magnitudes:

- a) Los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre.
- b) El resultado presupuestario del ejercicio.
- c) Los remanentes de crédito.
- d) El remanente de Tesorería.

¿Qué son los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago?

Los derechos pendientes de cobro contienen tanto los derechos presupuestarios liquidados en el ejercicio y pendientes de cobro a cierre del mismo, como aquellos derechos también de naturaleza presupuestaria liquidados en ejercicios anteriores y pendientes de cobro al cierre del año que se cierra –presupuestos cerrados–. Esta agrupación contiene asimismo los saldos de cuentas deudoras de carácter no presupuestario (saldo deudor de retenciones practicadas por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, saldos deudores por IVA o créditos adeudados por la Seguridad Social, etc.). Al respecto de los derechos pendientes de cobro indicar que la

ley 27/2013, de 27 de diciembre LERSAL, ha modificado el «Artículo 193 bis. del TRRLHL, denominado Derechos de difícil o imposible recaudación:

Las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con una serie de límites mínimos que se explican mas adelante al tratar de por qué resulta acertado ser rigurosos en el calculo del dudoso cobro.

Por su parte, las obligaciones pendientes de pago contienen las obligaciones presupuestarias pendientes de pago al cierre del ejercicio, esté ordenado o no su pago, y tanto si se liquidaron en el ejercicio que se cierra (ejercicio corriente) como si se reconocieron en ejercicios anteriores (ejercicios cerrados). De forma paralela a la configuración de los saldos deudores, el saldo acreedor del remanente estará también configurado por el volumen de acreedores no presupuestarios a 31 de diciembre.

¿Qué es el resultado presupuestario?

El resultado presupuestario es una magnitud que relaciona los gastos presupuestarios realizados con los ingresos de la misma naturaleza obtenidos, determinando en qué medida éstos han resultado suficientes para financiar las actividades de la Entidad Local.

¿Cómo se calcula el resultado presupuestario del ejercicio?

El resultado presupuestario del ejercicio vendrá determinado por la diferencia, en términos netos, es decir, descontadas las posibles anulaciones, entre los derechos presupuestarios liquidados durante el ejercicio y las obligaciones presupuestarias reconocidas en el mismo período.

$$\begin{array}{l} \text{Derechos Reconocidos Netos del Ejercicio} \\ - \quad \text{Obligaciones Reconocidas Netas del Ejercicio} \\ = \quad \text{Resultado Presupuestario del Ejercicio} \end{array}$$

¿Qué es el resultado presupuestario ajustado?

El cálculo del resultado presupuestario debe tener en cuenta una serie de ajustes, tendentes a eliminar las posibles distorsiones que puede introducir el propio desarrollo de la actividad económica de la Entidad Local. En este sentido, destacan los ajustes siguientes:

- En función de las desviaciones de financiación que se produzcan en los gastos con financiación afectada, que pueden ser positivas (minoran el resultado), o negativas (incrementan el resultado).
- En función de las obligaciones financiadas, en su caso, con remanente de tesorería, cuyo ajuste es en aumento.

¿Qué son los ingresos afectados?

La normativa local establece que el conjunto de recursos de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos y sociedades mercantiles se destinará a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados. De esta forma, se define, por un lado, el principio general de no afectación de ingresos y se reconoce, al mismo tiempo, la posibilidad de dirigir determinados ingresos a la realización de gastos específicos. Entre los ingresos afectados destacan aquéllos procedentes de la venta de patrimonio o de operaciones de crédito a largo plazo, que han de destinarse a la realización de inversiones, las subvenciones finalistas recibidas que han de aplicarse a los fines específicos para los que se otorgaron, y las contribuciones especiales que deben destinarse a sufragar las obras por las que se exigieron.

¿Qué son los gastos con financiación afectada?

La existencia de los ingresos afectados implica, a su vez, que las operaciones que financian son gastos con financiación afectada. Estas operaciones pueden, a su vez, influir en un único presupuesto, o impactar a lo largo de varios ejercicios, vinculando a los presupuestos correspondientes, con lo que, además de ser gastos con financiación afectada, son gastos de carácter plurianual.

¿Qué son las desviaciones de financiación?

En la ejecución práctica de los gastos plurianuales que cuentan con financiación afectada no se garantiza la sincronización entre la recepción del ingreso afectado y la realización de los gastos correspondientes, produciéndose desviaciones de financiación que han de tenerse en cuenta en la cuantificación “ajustada” del resultado presupuestario y, todo ello, para evitar una interpretación errónea del verdadero resultado anual de la Entidad Local.

A este respecto, pueden producirse dos tipos de situaciones:

- Por un lado, un adelanto en la financiación afectada recibida respecto a la liquidación de las obligaciones afectadas, dando lugar a desviaciones positivas de financiación.
- Por otro lado, desviaciones de financiación negativas, que se caracterizan por ser situaciones en las que aún contando con financiación afectada, se liquidan las obligaciones sin la recepción previa de los ingresos afectados, teniendo las Entidades Locales que adelantar los recursos precisos hasta la recepción de dicha financiación.

¿Cuáles son los ajustes que ocasionan las desviaciones de financiación en el resultado presupuestario?

Las desviaciones positivas de financiación, al poner de manifiesto la existencia de un volumen de recursos afectados superior al que correspondería a los niveles de ejecución de los gastos afectados, se han de minorar al resultado presupuestario, puesto que estarían sobrefinanciando el resultado del ejercicio, al tratarse de recursos que han de financiar gastos que se producirán en ejercicios siguientes.

Cuando el resultado presupuestario cuenta, en la vertiente de los gastos, con una serie de operaciones que no llevan aparejado el registro de la financiación afectada correspondiente, se realizará un ajuste incrementándolo en un importe igual al de las desviaciones de financiación negativas.

¿En qué consiste el ajuste presupuestario por obligaciones financiadas con remanente de tesorería?

Es probable que a lo largo de la ejecución de los presupuestos de un año se acometan obligaciones que no son financiadas con los ingresos presupuestarios propios del ejercicio, sino con remanente de tesorería positivo del ejercicio anterior. Ésta es una fuente de recursos que permite financiar modificaciones de crédito en el presupuesto del ejercicio corriente. Una de las características de esta magnitud es que en ningún caso podrá formar parte de las previsiones iniciales de ingreso, ni podrá dar lugar a reconocimiento de derechos presupuestarios.

Esta situación conduce a que, en el estado de la liquidación del Presupuesto, se incluyan la totalidad de obligaciones reconocidas, independientemente de si los recursos que las financian proceden de los derechos reconocidos del ejercicio o bien del remanente de tesorería, frente a un estado de ingresos que recoge únicamente los ingresos presupuestarios del ejercicio y, en ningún caso, el remanente de tesorería del ejercicio anterior utilizado como fuente de financiación de un mayor volumen de recursos del ejercicio. Ello implica, en la práctica, una infravaloración del resultado presupuestario, pues tal y como está calculado contiene el total de obligaciones y sólo una parte de su financiación (los ingresos liquidados en el ejercicio), de forma que el ajuste a introducir, en este sentido, será el de incrementar el resultado presupuestario en el mismo el importe en que se hayan financiado las obligaciones reconocidas con remanente de tesorería.

¿Qué son los remanentes de crédito?

Los remanentes de crédito, otra de las magnitudes que se ponen de manifiesto con la liquidación del presupuesto, son los saldos definitivos de créditos no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas, es decir, aquella parte de los créditos que no ha sido efectivamente gastada. Los remanentes de crédito pueden encontrarse en las situaciones siguientes:

- Saldo de disposiciones: la parte de gasto que se ha comprometido sin pasar a obligación reconocida.
- Saldo de autorizaciones: los créditos autorizados que no han llegado a la fase de compromiso o disposición.

- Saldo de créditos: corresponden a crédito disponible, crédito no disponible, o crédito retenido pendiente de utilización.

Los remanentes de crédito quedarán anulados al cierre de cada ejercicio, de forma que no se podrán incorporar al Presupuesto del ejercicio siguiente. No obstante, la normativa presupuestaria local también regula una serie de excepciones al respecto, contemplando los casos en los que los remanentes podrán incorporarse al presupuesto del ejercicio siguiente.

Derechos Reconocidos Netos del Ejercicio

- **Obligaciones Reconocidas Netas del Ejercicio**
- = **Resultado Presupuestario del Ejercicio**

- Desviaciones positivas de financiación
- + **Desviaciones negativas de financiación**
- = **Resultado presupuestario ajustado al ejercicio**

¿Qué es el remanente de tesorería?

El remanente de tesorería se calcula con la liquidación del presupuesto. Está formado por los derechos y las obligaciones pendientes de cobro y pago, respectivamente, en el último día del ejercicio, y por los fondos líquidos.

Los fondos líquidos en la Tesorería Local están compuestos por los saldos disponibles en cajas de efectivo y en cuentas bancarias.

- + Fondos líquidos a fin de ejercicio
- + Derechos pendientes de cobro a fin de ejercicio
- **Obligaciones pendientes de pago a fin de ejercicio**
- = **Remanente de Tesorería Total**

¿Qué representa el remanente de tesorería?

El remanente de tesorería, tal y como está configurado, y al enfrentar los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro –corregidos con una provisión de dudoso cobro acertada–, con las obligaciones pendientes de pago, puede entenderse como una magnitud financiera que representa el excedente de liquidez a corto plazo de la Entidad. Si el remanente de tesorería es positivo constituye un recurso para financiar un mayor volumen de gastos en el ejercicio siguiente, en concreto a través de las modificaciones de crédito siguientes: créditos extraordinarios, suplementos de crédito e incorporación de remanentes. Además, en ningún caso el remanente de tesorería podrá formar parte de las previsiones iniciales de ingresos, ni dará lugar al reconocimiento de derechos.

¿Qué es el remanente de tesorería afectado?

La cuantificación del remanente debe realizarse teniendo en cuenta los posibles ingresos afectados y minorando, los derechos pendientes de cobro que se consideren de difícil o imposible recaudación. La consideración de los ingresos afectados se incorpora al cómputo del remanente de tesorería a través del control y cálculo de las desviaciones de financiación positivas acumuladas al cierre del ejercicio, que configuran el remanente para gastos con financiación afectada. Esta magnitud constituye el stock de excedentes de financiación generados hasta el cierre del ejercicio, que servirá para la financiación de operaciones específicas de ejercicios siguientes.

¿Por qué es importante una dotación acertada de saldos de dudoso cobro?

Por su parte, la corrección del remanente de tesorería a través de una dotación adecuada y realista de derechos que se consideren de difícil cuantificación, se convierte en una necesidad de primer orden, puesto que el remanente, si es positivo, es una fuente de financiación de modificaciones de crédito del ejercicio siguiente, de forma que si la cuantificación del mismo no refleja adecuadamente las disponibilidades financieras de la entidad, sino que se encuentra sobrevalorado, puede conducir en el corto plazo a una espiral generadora de déficit. Todo ello porque se estaría indirectamente respaldando la adquisición de un mayor volumen de gasto carente de un respaldo financiero real y previo.

¿Cómo se calcula la provisión de dudoso cobro?

Desde el 31 de diciembre de 2013, fecha en la que entró en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de 2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, la fijación de los saldos de dudoso cobro se tiene que regular tal como establece el nuevo artículo 193 bis con la siguiente redacción:

“Las Entidades Locales deberán informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación con los siguientes límites mínimos:

- a) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los dos ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 25 por ciento.
- b) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos del ejercicio tercero anterior al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 50 por ciento.
- c) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los ejercicios cuarto a quinto anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán, como mínimo, en un 75 por ciento.
- d) Los derechos pendientes de cobro liquidados dentro de los presupuestos de los restantes ejercicios anteriores al que corresponde la liquidación, se minorarán en un 100 por ciento.»

¿Qué ha de hacerse ante una situación de remanente de tesorería negativo?

Si el remanente de tesorería es negativo, implica que la Entidad acumula un déficit o desequilibrio por su importe, debiendo adoptar una serie de medidas para su corrección o absorción. En este sentido, el artículo 193 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece de forma clara y concisa las actuaciones que se tienen que llevar a cabo, no sin olvidar, que el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales en su artículo 10.4 establece que la generación de remanente

de tesorería negativo para gastos generales en el período de amortización de aquella operación de endeudamiento comportará la prohibición de realizar inversiones nuevas en el ejercicio siguiente financiadas con endeudamiento, sean éstas materiales, inmateriales o financieras, directas, o indirectas a través de subvenciones concedidas a entidades dependientes.

Asimismo tras la Sentencia 6807/2008 del Tribunal supremo de 20 de noviembre de 2008, también se puede eliminar el Remanente de Tesorería negativo mediante la aprobación de un Plan de Saneamiento Financiero, incluyendo medidas de reducción de gastos así como medidas de gestión tributaria. Dicho Plan habrá de ser presentado en la primera sesión que se celebre por la Corporación, tras la liquidación del presupuesto con Remanente de Tesorería negativo.

ACTUACIONES PREVISTAS	
1ª Reducción de gastos del nuevo presupuesto...	...por el importe equivalente al déficit esta reducción ha de ser aprobada por el Pleno de la Corporación (o el órgano competente en los Organismos Autónomos) en la primera sesión que se celebre. Sólo podrá revocarse por acuerdo de Pleno a propuesta del Presidente y previo informe del Interventor, cuando se prevea que el desarrollo del Presupuesto en curso y la situación de la tesorería local pueden derivar en la generación de superavit que permitan enjugar el deficit acumulado.
2º Si la reducción de gastos no resultase posible...	... se podrá formalizar una operación de crédito para sufragar el déficit, si bien, esta nueva operación de endeudamiento está sometida a una serie de limitaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Que su importe no supere el 5% de los ingresos corrientes del Presupuesto de la Entidad. • Que la carga financiera total de la Entidad incluida la derivada de las operaciones concertada no supere el 25% de los ingresos corrientes del presupuesto. • Que la nueva operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que las haya concertado.
3º En la última instancia, si no se pudiesen adoptar ninguna de las medidas anteriores... la Entidad deberá aprobar el Presupuesto del ejercicio siguiente con un superávit inicial de cuantía no inferior al citado déficit.	

1.7. Rendición de cuentas y obligaciones de facilitar información a otros órganos

¿Dónde se recoge la información económico financiera de un Ente Local?

Además de las actuaciones reflejadas en el Presupuesto, la Entidad Local desarrolla operaciones de naturaleza económica que no se muestran en él y que, sin embargo, deben quedar registradas. En este contexto, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales viene a ratificar la necesidad de un sistema de información más amplio que el Presupuesto y en su artículo 200 establece la obligación, para las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos, de llevar cuentas conforme a las normas de contabilidad pública.

¿Cuáles son los fines de la Contabilidad Pública?

Atendiendo al objetivo que se pretende obtener con la información contable, se pueden agrupar los fines que persigue la Contabilidad Pública Local en:

- Fines de gestión: mostrar la imagen fiel del patrimonio de la Entidad, de forma que los gestores puedan obtener el conocimiento adecuado de la realidad económico-financiera en la que se desenvuelven necesario para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.
- Fines de control: facilitando la rendición de todo tipo de cuentas a los órganos de control externo, y sirviendo de instrumento para la ejecución del control interno (en sus tres dimensiones: de legalidad, financiero y de eficacia).
- Fines de análisis y divulgación: facilitando la información necesaria para la confección de estadísticas económico-financieras, los datos precisos para la elaboración de las cuentas económicas del sector público y las nacionales de España.

¿Cómo se formaliza la información contable?

La Contabilidad Pública se llevará en libros, registros y cuentas previstas en la normativa vigente, que consignarán la totalidad de los actos y operaciones

realizadas por los Entes Locales con repercusión patrimonial, económica o financiera. Los procedimientos técnicos para la Contabilidad Pública de las Corporaciones Locales hasta el ejercicio 2014 han venido estando sometidos a las Instrucciones de Contabilidad que regulan los modelos Normal, Simplificado y Básico (Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local; Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local y; Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Básico de Contabilidad Local).

Sin embargo la aparición en el año 2010 de un nuevo PGCP, aprobado por Orden EHA/1037/2010 de 13 de abril ha motivado que se inaugure una nueva etapa en la contabilidad de las administraciones públicas, y que se tenga que actualizar la normativa contable que regula las instrucciones anteriormente referidas.

Así el 1 de enero de 2015 ha entrado en vigor la Orden HAP /1781/2013 con la que se pretende efectuar la actualización de la normativa contable correspondiente al “modelo normal”, es decir, la puesta al día de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4041/2004 de 23 de noviembre, a efectos de que dicha norma contemple las soluciones contables que se recogen en el PGCP de 2010.

Por su parte, la Orden HAP /1782/2013 viene a actualizar la normativa contable correspondiente al “modelo simplificado”, así como a modificar determinados aspectos formales de la Instrucción del “modelo básico” de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, a efectos de que dicha norma contemple las soluciones contables que se recogen en el PGCP de 2010,

Consecuentemente con lo dicho, las nuevas instrucciones de Contabilidad que han entrado en vigor el día 1 de enero de 2015, sustituyen y derogan a las anteriores aprobadas por las (órdenes EHA/4041/2004 y EHA/4042/2004), y serán de aplicación a las entidades locales, sus organismos autónomos, sociedades mercantiles locales y entidades públicas empresariales locales, en los términos que al respecto se establecen en las propias instrucciones.

Por último, en cuanto al «modelo básico», donde se optó por la partida simple como único método de registro, no habiendo existiendo una adaptación del PGCP de 1994 equivalente a las previstas para los modelos «normal» y «simplificado», ha hecho que Hacienda haya considerado conveniente seguir manteniendo su simplicidad, conservando su regulación actual, e incorporando en la Orden HAP/1782/2013 cambios de índole exclusivamente formal como son la adaptación de la Instrucción de contabilidad a la terminología presupuestaria acuñada por la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y la adaptación de la estructura del remanente de tesorería a la que presenta esta magnitud en los nuevos modelos «normal» y «simplificado».

¿Qué estados forman las cuentas de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos?

Al término del ejercicio contable, que coincide con el ejercicio presupuestario, las Entidades Locales habrán de formar La Cuenta General de la entidad local que mostrará la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General estará integrada por:

- a) La Cuenta de la propia entidad.
- b) La Cuenta de los organismos autónomos.
- c) Las cuentas anuales de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la entidad local.
- d) Las cuentas anuales de las entidades públicas empresariales.

Cada uno de los sujetos contables a que se refiere el apartado anterior deberá elaborar sus propias cuentas anuales de acuerdo con lo previsto en las reglas siguientes.

Las cuentas anuales que integran la Cuenta de la propia entidad local y las que deberá formar cada uno de sus organismos autónomos son las siguientes:

- a) El Balance.
- b) La Cuenta del resultado económico-patrimonial.
- c) El Estado de cambios en el patrimonio neto.
- d) El Estado de flujos de efectivo.

- e) El Estado de Liquidación del Presupuesto.
- f) La Memoria.

Las cuentas a que se refiere el apartado anterior deberán elaborarse siguiendo las normas y ajustándose a los modelos que se establecen en la Tercera parte del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración local anexo a esta Instrucción

¿Qué cuentas presentan las Sociedades Mercantiles íntegramente propiedad de las Entidades Locales?

Las cuentas anuales que deberán formar las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación total o mayoritaria la entidad local serán, en todo caso, las previstas en el Plan General de Contabilidad o en el de Pequeñas y Medianas empresas con las adaptaciones a los criterios específicos de las microempresas que, en su caso, procedan.

A las cuentas anuales que deberán formar las entidades públicas empresariales dependientes de la entidad local les será de aplicación lo previsto en el párrafo anterior.

¿Qué plazo hay para la elaboración de la Cuenta General?

La Cuenta General de cada ejercicio se someterá antes del 1 de junio del ejercicio inmediato siguiente a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la entidad local.

La Cuenta General y el informe de la Comisión Especial de Cuentas se expondrán al público por plazo de quince días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones.

Examinados éstos por la Comisión Especial y practicadas por la misma cuantas comprobaciones estime necesarias, emitirá nuevo informe.

Acompañada de los informes de la Comisión Especial de Cuentas y de las reclamaciones y reparos formulados, la Cuenta General se someterá al Pleno de la Corporación para que, en su caso, pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre.

La aprobación de la Cuenta General es un acto esencial para la fiscalización de ésta por los órganos de control externo, que no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni genera responsabilidad por razón de las mismas.

¿A quién deben rendir cuentas las Entidades Locales?

El sometimiento a la Contabilidad Pública lleva implícita la obligación de la rendición de cuentas, al término del ejercicio presupuestario, al Tribunal de Cuentas sin perjuicio de las competencias asumidas por los órganos de control externo autonómicos. La Cuenta General, acompañada de los informes de la Comisión y de las reclamaciones y reparos formulados, se llevará al Pleno de la Corporación, para que, en todo caso pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre, para su posterior remisión al Tribunal de Cuentas.

Importante recordar también la modificación sufrida por el artículo 36 de la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ya que en caso de incumplimiento de esta remisión al Tribunal de Cuentas se podrá retener el importe de las entregas a cuenta, y de los anticipos y las liquidaciones definitivas de la PIE, que le corresponda al Ayuntamiento.

¿Hay obligación de presentar información periódica al Pleno?

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 207 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad elaborará la información de la ejecución de los presupuestos y del movimiento y la situación de la tesorería, que debe remitir al Pleno de la Corporación, por conducto de la Presidencia, en los plazos y con la periodicidad que el Pleno haya establecido. La Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad determinará la estructura de los estados que habrán de reflejar la información a que se refiere el apartado anterior, de acuerdo con lo establecido por el Pleno de la Corporación

¿Existe la obligación de rendir cuentas a otras administraciones públicas?

El sistema de información contable deberá permitir obtener la información económico-financiera cuya remisión a otras Administraciones Públicas venga impuesta por la normativa vigente.

A tenor de lo dicho los Entes locales deberán remitir la información necesaria al Ministerio de Hacienda y, en su caso, a la Comunidad Autónoma, a fin de dar cumplimiento a uno de los fines de la Contabilidad Pública Local enumerados en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, como es la elaboración de las estadísticas económico-financieras. Igualmente, deberán remitir a los órganos centrales competentes toda la información necesaria para la confección de las cuentas económicas del Sector Público y de las Cuentas Nacionales de España.

Asimismo en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de haciendas locales y tutela financiera, contempladas en la disposición adicional tercera de la Ley 6/2010, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las corporaciones locales deben remitir a la Consejería competente en materia de hacienda, entre otras la siguiente documentación:

- a) Copia del presupuesto general definitivamente aprobado.
- b) Copia de la liquidación del presupuesto y de la documentación complementaria que permita obtener la la siguiente información:
 - 1.º El estado demostrativo de los derechos a cobrar y de las obligaciones a pagar procedentes de presupuestos cerrados.
 - 2.º El estado del remanente de tesorería.
 - 3.º El resultado presupuestario.
 - 4.º Las obligaciones reconocidas frente a terceros vencidas, líquidas, exigibles y no satisfechas, no imputadas al presupuesto.
- c) Los informes de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.
- d) Los planes económico-financieros que hayan aprobado las entidades locales.
- e) Las propuestas de planes económico-financieros que haya de aprobar la Comunidad Autónoma.

- f) Los informes de verificación del cumplimiento de los planes económico-financieros.
- g) Los escenarios de consolidación presupuestaria.
- h) Los planes de saneamiento para la corrección de los desequilibrios financieros.
- i) Las solicitudes de autorización para concertar operaciones de crédito a largo plazo.
- j) Las operaciones de crédito concertadas, tanto las autorizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda como las que no precisan autorización.

Por último indicar, que en la actualidad la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, modificada por la orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, desarrolla las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, determinando el procedimiento, contenido así como la frecuencia de remisión de la información económico- financiera a suministrar por los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Orden, así como definir la información objeto de publicación periódica para conocimiento general, los plazos para su publicación, y el modo en que debe publicarse. Todo ello en desarrollo y aplicación del principio de transparencia recogido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de conformidad con el resto de disposiciones nacionales y comunitarias relativas a requerimientos de información.

2. LA GESTIÓN FINANCIERA Y DE TESORERÍA.

2.1. Marco legal del endeudamiento.

¿ Se pueden endeudar las EELL?.

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en adelante, TRLHL, aprobado por el Real Decreto Ley 2/2004 de 5 de marzo, regula en el Capítulo VII (Operaciones Crédito) del Título I, la apelación al endeudamiento como fuente de financiación de las Entidades Locales.

Así, en el artículo 48 de TRLHL se establece que las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y los Entes y Sociedades Mercantiles dependientes podrán concertar operaciones de crédito en todas sus modalidades, tanto a corto como a largo plazo, así como operaciones financieras de cobertura y gestión de riesgos del tipo de interés y del tipo de cambio.

Las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y Entes y Sociedades Mercantiles únicamente podrán concertar operaciones de crédito público y privado a largo plazo en cualquiera de sus formas para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de las operaciones preexistentes (pago de la amortización pendiente durante el ejercicio)

Por otra parte, la apelación al endeudamiento a corto plazo únicamente permite su establecimiento para cubrir operaciones transitorias de tesorería.

Los créditos podrán instrumentarse mediante:

- a) Emisión pública de deuda¹.
- b) Contratación de préstamos o créditos.
- c) Cualquier otra apelación al crédito público o privado
- d) Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

(1) Desde la última reforma de la ley Reguladora de las Haciendas Locales los bonos emitidos por Corporaciones Locales son considerados " Deuda Publica".

¿Existen límites para contratar operaciones de crédito a corto plazo?

El montante total de operaciones a corto plazo no puede superar el 30% de los ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

¿Existen límites para contratar operaciones de créditos a largo plazo?

Límites externos a la discrecionalidad de los Entes Locales sobre sus decisiones de endeudamiento:

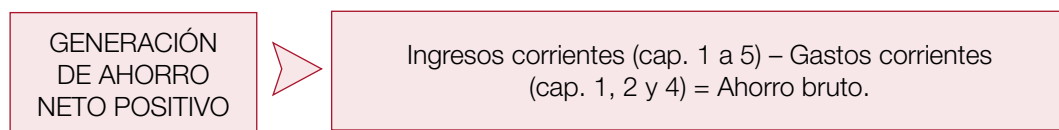
No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y los Entes y Sociedades Mercantiles dependientes no orientados al mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o de la Comunidad Autónoma a que la Entidad Local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, en los siguientes casos:

- Cuando el ahorro neto sea negativo:

Se entiende por ahorro neto de las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos de carácter administrativo la diferencia entre los derechos liquidados por los capítulos uno a cinco del estado del estado de ingresos, ambos inclusive, y las obligaciones reconocidas por los capítulos uno, dos y cuatro del estado de gastos, minorada en el importe de una anualidad teórica de amortización de la operación proyectada y de cada uno de los préstamos y empréstitos propios y avalados a terceros pendientes de reembolso.

Significar que el artículo 48 bis de la LHL introducido por el R.D.-ley 17/2014, de 26 de diciembre dispone que, todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales estén sujetas al principio de prudencia financiera, entendiéndose por prudencia financiera, el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

CONDICION DE EQUILIBRIO



Cuando la deuda viva sea superior al 110% de los derecho corriente liquidados por los capítulos 1 a 5, del estado de ingresos.

A efectos del cálculo del capital vivo, se considerarán todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre del año anterior, incluido el riesgo deducido de avales, incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación proyectada. En ese importe no se incluirán los saldos que deban reintegrar las Entidades Locales derivados de las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado.

REGULACIÓN JURIDICA ACTUALIZADA DE LAS OPERACIONES ENDEUDAMIENTO

Fue la Disposición Final Trigésima primera, de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 la que vino a poner orden en la numerosa y compleja normativa reguladora sobre dicha materia, y de esta forma se instauraba el nuevo régimen aplicable al endeudamiento local. Además, y eso es lo más significativo lo hacía con vigencia indefinida y no aplicable solamente al año 2013,

Tras lo dicho, en lo tocante a *fijación de límites y requisitos para poder concertar operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, tanto por parte de las entidades locales como por las entidades de ellas dependientes clasificadas en el sector de Administraciones Públicas (SEC 95), indicar lo siguiente :*

- 1.- Aquellas que tengan ahorro neto positivo y el volumen total de su capital vivo no exceda del 75% de los ingresos corrientes liquidados o devengados según las cifras deducidas de los estados contables consolidados.

- 2.- Aquellas cuyo volumen total de endeudamiento exceda del citado en el párrafo anterior (75% de los ingresos corrientes etc.), pero no supere el fijado en el artículo 53 del TRLRHL (110% de estos mismos ingresos. En este caso requerirán obtener previa autorización del órgano de tutela financiera de las Entidades Locales correspondiente.

Esta Disposición establece, que para un cálculo más ajustado y fidedigno de las anteriores magnitudes, para la determinación de los ingresos corrientes a computar en el cálculo del ahorro neto y el nivel de endeudamiento, será preciso deducir de éstos el importe de los afectados a operaciones de capital (Vg. ingresos urbanísticos afectados a Patrimonio Municipal del Suelo, contribuciones especiales etc.) y cualesquiera otros ingresos extraordinarios aplicados a los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios

¿Qué operaciones se deben someter a autorización?

Operaciones de endeudamiento sujetas a autorización:

Largo Plazo:

Deberán ser autorizadas las siguientes operaciones:

- Las nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones.
- Las operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, siempre que tengan por finalidad:
 - La disminución de la carga financiera
 - La ampliación del período de amortización o el riesgo de aquellas operaciones, respecto a las obligaciones derivadas de las pendientes de vencimiento.
- En las anteriores operaciones se podrán incluir las formalizadas en aplicación del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril.
- No se podrán incluir en la citada refinanciación las operaciones formalizadas en aplicación de los artículos 177 y 193 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Los avales de cualquiera de las anteriores

¿Cuándo?

De acuerdo con la normativa vigente reguladora del endeudamiento de las entidades locales, se debe solicitar la autorización para poder realizar las operaciones de crédito que las Entidades Locales deseen concertar, cuando de los estados financieros de las mismas se derive alguna de las siguientes situaciones:

- En el caso de operaciones de crédito a largo plazo para inversiones:
 - Ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece el [artículo 53.1 del TRLRHL](#) y endeudamiento superior al 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediato anterior según las cifras deducidas de sus estados contables consolidados, pero inferior al previsto en el [artículo 53.2 del TRLRHL](#).
 - Las entidades que presenten ahorro neto negativo o un volumen de endeudamiento vivo superior al recogido en el [artículo 53 del TRLRHL](#) no podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo.
- En el caso de las operaciones de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo:
- Ahorro neto negativo y/o endeudamiento superior al 75 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediatamente anterior. En este último caso en base a lo dispuesto en la Disposición adicional **Septuagésima cuarta de Ley 22/2013**, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, **las corporaciones locales, mediante acuerdo de sus respectivos Plenos, deberán aprobar un plan de saneamiento financiero o de reducción de deuda para corregir, en un plazo máximo de cinco años, el signo del ahorro neto o el volumen de endeudamiento, respectivamente.** Por lo que se refiere a este último deberá corregirse hasta el límite antes citado, en el caso de que dicho volumen se encuentre comprendido entre aquel porcentaje y el fijado en el [artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo](#). En los restantes supuestos de endeudamiento excesivo, el plan de reducción de deuda deberá corregir el nivel de deuda, como máximo, al porcentaje fijado en el último precepto citado
- En todo caso, deberán someter a autorización del órgano de tutela financiera la concertación de operaciones de crédito a largo plazo, las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en el [artículo 111 y 135 del TRLRHL](#) que incumplan los objetivos de

- estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto.
- Por último precisarán de autorización del Ministerio de Hacienda las operaciones de crédito a corto y largo plazo, la concesión de avales y las demás operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales, en los siguientes casos (Artículo 53.5 de la TRLHL):
 - a) Las que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa que sirva de determinación del capital de la operación proyectada, incluidas las cesiones a entidades financieras no residentes de las participaciones, que ostenten entidades residentes, en créditos otorgados a las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.
 - b) Las que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público, sin perjuicio de lo previsto en la [Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores](#).

Adicionalmente, es necesario recordar que las obligaciones de información en materia de endeudamiento recogidas en el artículo 17 de la Orden HAP/2105/2012 de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establecen que:

“En el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique, una operación de préstamo, crédito o emisiones de deuda, en todas sus modalidades, los avales y garantías prestados en cualquier clase de crédito, las operaciones de arrendamiento financiero, así como *cualesquiera otras que afecten a la posición financiera futura concertadas*, requerirán de la autorización preceptiva del órgano de tutela financiera por las *Corporaciones Locales o sus entidades dependientes incluidas en el ámbito subjetivo de esta Orden*, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las condiciones de la operación y su cuadro de *amortización*.”

La solicitud de autorización se debe acompañar de la documentación que se señala en la pagina web de la Dirección General de Relaciones Financieras de las Corporaciones Locales, de la Consejería de Hacienda y Administración Publica, donde se especifican los requisitos que son necesarios y previos para poder contratar operaciones de crédito.

¿Pueden las entidades locales aportar garantías crediticias?

La TRLHL en su artículo 49 apartado 5, dice que el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado. Asimismo, en este artículo, se regulan los derechos y bienes susceptibles de ser aportados en garantía en la contratación de operaciones de endeudamiento (punto que se desarrolla con posterioridad en el apartado de garantías crediticias y avales).

2.2 Las funciones de la Tesorería.

La Tesorería es el órgano o conjunto de órganos que tienen a su cargo la realización de servicios de tesorería de la Entidad Local o del Organismo Autónomo que se trate. Se encuentra regulada por el TRLHL y por la Ley General Presupuestaria.

El TRLHL, en su artículo 194, determina que la Tesorería de las Entidades Locales estará constituida por todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la Entidad Local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias.

El artículo 196 del TRLHL describe las funciones de la tesorería de las Entidades Locales:

- a) Recaudar los derechos y pagar las obligaciones.
- b) Servir el principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias.
- c) Distribuir en el tiempo las disposiciones dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones.
- d) Responder de los avales contraídos.
- e) Realizar las demás que se deriven o relacionen con las anteriormente enumeradas.

Todas estas funciones se ejercerán, en su caso, por la unidad central de tesorería, a que hace referencia el artículo 186 del TRLHL.

En cuanto a la concertación de servicios financieros, según se regula en el artículo 197 del TR. de la LRHL, las entidades locales podrán concertar los servicios financieros de su tesorería con entidades de crédito y ahorro, mediante la apertura de los siguientes tipos de cuentas:

- a) Cuentas operativas de ingresos y pagos.
- b) Cuentas restringidas de recaudación.
- c) Cuentas restringidas de pagos.
- d) Cuentas financieras de colocación de excedentes de tesorería.

Asimismo las entidades locales podrán autorizar la existencia de cajas de efectivo, para los fondos de las operaciones diarias, las cuales estarán sujetas a las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.

¿En que consiste la recaudación de derechos y el pago de obligaciones?

- RECAUDACIÓN DE DERECHOS Y PAGOS DE OBLIGACIONES

Es ésta la función que, entre todas las enumeradas, tiene más abundantes y frecuentes manifestaciones materiales, pues el cobro de los derechos y el pago de las obligaciones constituyen el quehacer diario de aquella parte de la tesorería que puede identificarse con lo que es propio del cajero de cualquier, empresa pública o privada, si bien en las públicas existe la importantísima matización de que, en lo referente a los ingresos de derecho público, que se dispone de las prerrogativas inherentes a la potestad de ejecución forzosa.

Dentro de esta función, cabe incluir dos aspectos claramente diferenciados:

- El manejo y custodia de fondos, valores y efectos de la Entidad Local, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales vigentes, que a su vez comprende:

1. La realización de los cobros y pagos de los fondos y valores de la entidad.

2. La organización de la custodia de fondos y valores de conformidad con las directrices marcadas por la Presidencia.
 3. Ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la Corporación, las consignaciones en bancos y establecimientos análogos, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los cheques y demás órdenes de pago se giren contra las cuentas abiertas en dicho establecimientos.
 4. La formación de planes y programas de tesorería, distribuyendo en el tiempo las disposiciones dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones.
- La jefatura de los servicios de recaudación, que a su vez comprende:
 1. El impulso y dirección de los procedimientos recaudatorios, proponiendo las medidas necesarias para que el cobro se realice dentro de los plazos señalados.
 2. La autorización de los pliegos de cargo de valores que se entreguen a los recaudadores y agentes ejecutivos.
 3. Dictar las providencias de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y autorizar la subasta de los bienes embargados.
 4. La tramitación de los expedientes de responsabilidad por perjuicio de valores.

Además de estas funciones, también forman parte de la función de recaudación de derechos y pago de obligaciones algunos requisitos previos o consecuencias de tales pagos o cobros que necesitan técnicas especiales. Entre ellas podemos señalar:

- En materia de ingresos, las referidas a facilitar o ejecutar la vía de apremio previstas en el reglamento general de de recaudación (embargo de bienes de los deudores, subastas, etc.)
- En materia de pagos, los relacionados con el servicio de la deuda de la entidad, o las establecidas por razones de tipo tributario estatal (retenciones de IRPF) o de tipo puramente instrumental (libro de registro de poderes y autorizaciones, etc.). Aparte, naturalmente, de las funciones de naturaleza contable necesarias para la correcta realización de las operaciones encomendadas. La responsabilidad administrativa de las funciones contables propias de la Tesorería

corresponderá a funcionarios con habilitación de carácter nacional, en los supuestos en que esté reservada a los mismos la responsabilidad del conjunto de la función de tesorería. Por último, conviene recordar que, en determinadas Corporaciones Locales, las funciones derivadas de la recaudación de derechos y pagos de obligaciones se encuentran desvinculadas de las relativas a la gestión financiera de la tesorería. De hecho, ocurre en ocasiones, que las funciones de gestión financiera no se encuentran ubicadas en la tesorería de la Corporación, sino que son llevadas a cabo por una unidad independiente (unidad central de tesorería, departamento de planificación financiera etc).

2.2.1. El presupuesto financiero y de tesorería

- **¿ Que son los Planes y Programas de Tesorería?**

De conformidad con lo regulado en el apartado c) del artículo 196 del TRLRHL, la Tesorería deberá formular los planes y programas de tesorería con el objeto de distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones.

En la planificación financiera de las disponibilidades de tesorería a corto plazo, deberá elaborarse un presupuesto financiero y un presupuesto de tesorería. El presupuesto financiero a corto plazo, es de duración anual. Facilitará el análisis del flujo de cobros y pagos en el periodo anual y establecerá las operaciones de tesorería que habrán de formalizarse durante el periodo con el objeto de asegurar la liquidez o rentabilizar los excedentes puntuales de tesorería.

El presupuesto debe estructurarse en previsiones mensuales, elaborándose bajo el principio de caja. A través del presupuesto se podrá conocer las evoluciones previsibles de los cobros y pagos del periodo y obtener el flujo neto de tesorería.

El presupuesto financiero nos informará, además, sobre las necesidades de financiación del ejercicio, permitiendo ajustar las previsiones presupuestarias de las operaciones a largo plazo, así como de las necesidades financieras a corto.

La formación del presupuesto se realizará en base a las previsiones iniciales del presupuesto económico, a los saldos iniciales de los ejercicios

cerrados de derechos y obligaciones pendientes de cobro y pago, y a los saldos disponibles en tesorería a 1 de enero del ejercicio, tomados estos en su fecha valor.

Sobre este presupuesto provisional, se irán registrando los movimientos reales generados del presupuesto de tesorería. Las modificaciones presupuestarias aprobadas, se incorporarán al presupuesto financiero inicial y obteniéndose el presupuesto financiero revisado. El presupuesto revisado, puesto en comparación con el presupuesto realizado, servirá para la obtención de las desviaciones del periodo, que serán analizadas mensualmente.

La información se presentará siguiendo el esquema de cuentas de Renta-Capital-Financiera, de la Contabilidad Nacional.

El Presupuesto de Tesorería o Plan de Tesorería, es la base de información que permite al Tesorero la adopción de decisiones. El Presupuesto registra los movimientos diarios de tesorería en un horizonte móvil. Esto permite conocer con mayor precisión la posición diaria de la Tesorería.

Las previsiones del plan deben plantearse sobre un horizonte temporal que variará entre quince días y tres meses. Esto permitirá mantener una situación de equilibrio adecuada, asignando las operaciones diarias entre los distintos ordinales bancarios.

Por otra parte, el Presupuesto de Tesorería permite establecer el déficit o los excedentes dinerarios para el periodo determinado mediante las previsiones de los flujos monetarios en los momentos presentes y futuros. La fijación de stocks o existencias útiles monetarias mediante el análisis de las fuentes de financiación de la entidad, los costes de mantenimiento de los excedentes líquidos o la carencia de los mismos. Al mismo tiempo, nos permite la comprobación de las desviaciones entre los movimientos reales producidos en los ordinales bancarios, aportados por las entidades de crédito, y las previsiones recogidas en la Tesorería.

2.2.2 Pagos a Justificar y Anticipos de Caja Fija.

¿Que son los pagos a justificar.?

Regulados en el artículo 190 del TRLRHL, y en los 69 a 72 del Real Decreto 500/1990, el desarrollo normativo realizado en la Orden EHA/4041 y 4042 de la Instrucción de contabilidad en sus modelos, Normal y Simplificada, vincula a la Tesorería en el control de los fondos. Este control se realizará por habilitados pagadores a través de cuentas restringidas de pagos.

Los Pagos a Justificar, en definición dada en el citado artículo 190, se corresponden con órdenes de pago cuyos documentos justificativos no se puedan acompañar en el momento de su expedición. En las Bases de Ejecución del presupuesto se establecerán, previo informe del Interventor, las normas que regulen la expedición de órdenes de Pagos a Justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

En el RD 500/1990, se concreta la gestión de los mismos, indicando:

Las órdenes de pago a justificar se expedirán en base a resolución de la Autoridad competente para autorizar el gasto a que se refieran y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

La expedición de ordenes de pago a justificar habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente de la Entidad, salvo que se trate de paliar las consecuencias de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o situaciones que afecten directamente a la seguridad pública.

Los preceptores de pagos a justificar estarán sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente y deberán reintegrar a la Entidad Local las cantidades no intervenidas o no justificadas.

Las normas que regulen la expedición de las órdenes de pagos a justificar, deberán contener necesariamente:

- Forma de expedición y de ejecución de las órdenes de pago a justificar.
- Situación y disposición de los fondos.
- Pagos con fondos a justificar.
- Contabilidad y control.
- Límites cuantitativos.
- Conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.
- Régimen de las justificaciones.

Del análisis de la regulación normativa se deducen las siguientes conclusiones:

Los pagos a justificar tienen carácter presupuestario.

Que los pagos a justificar sólo se utilizarán cuando no pueda aportarse el documento justificativo en el momento del reconocimiento de la obligación ni en la ordenación del pago.

Que se conoce con antelación el importe exacto y la identificación del tercero.

Del desarrollo normativo realizado a través de la Orden EHA/4041 y 4042, se desprende que, la Tesorería deberá controlar los fondos expedidos en concepto de Pagos a Justificar mediante el desarrollo de un procedimiento contable de caja en el que se registrarán los pagos realizados contra las cuentas restringidas habilitadas al efecto. Los saldos pendientes de utilización quedarán reflejados en la situación financiera de la Tesorería.

¿Que son los anticipos de caja fija?

Los Anticipos de Caja Fija, regulados en los artículos 73 a 76 del RD 500/1990, son provisiones de fondos de carácter no presupuestario

y permanente que, para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación de los gastos al Presupuesto del año en que se realicen.

Con la regulación introducida en la Instrucción de Contabilidad, estos fondos son recogidos en cuentas restringidas de pago, habilitadas al efecto, cuyo control se realizará mediante el seguimiento contable de las operaciones de pago que se realicen contra la misma, y cuyos saldos quedarán registrados en los correspondientes arqueos de caja.

Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la autoridad competente para autorizar los pagos. Se registrarán en el sistema de información contable que deberá establecerse.

En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la entidad.

Los cajeros, pagadores y habilitados que reciban anticipos de caja fija, rendirán cuentas por los gastos atendidos con los mismos, a medida que sus necesidades de tesorería aconsejen la reposición de los fondos utilizados, siempre de acuerdo con las normas que, a tal efecto, se dicten por el Pleno de la entidad.

Las órdenes de pago de reposición de fondos se expedirán con aplicación a los conceptos presupuestarios a que correspondan las cantidades debidamente justificadas y por el importe de las mismas, previa presentación y aprobación por la autoridad competente de las correspondientes cuentas.

Los fondos no invertidos que, en fin de ejercicio, se hallen en poder de los respectivos cajeros, pagadores o habilitados, se utilizarán por éstos, en el nuevo ejercicio, para las atenciones para las que el anticipo se concedió, quedando reflejado su saldo en la posición de Tesorería.

En cualquier caso, los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de los percibidos a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo, por lo que, al menos, en el mes de diciembre de cada año, habrán de rendir las cuentas a que se refiere el artículo 190.3 del TRLRHL.

Las Entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución del presupuesto, previo informe de la intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija.

Las citadas normas deberán determinar, necesariamente:

- Partidas presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- Límites cuantitativos.
- Régimen de reposiciones.
- Situación y disposición de los fondo
- Contabilidad y control

2.2.3 Morosidad.

La Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera al abordar el control del endeudamiento del sector público, sólo regulaba la deuda financiera, es decir la derivada de operaciones de crédito, sin tratar la deuda comercial, o los importes pendientes de pago a los proveedores de las Administraciones Públicas, y ello a pesar de los graves efectos que puede tener para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

El querer solucionar este problema ha motivado la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, cuyo principal objetivo no es otro que controlar la morosidad de la deuda comercial para lo cual introduce el concepto del denominado periodo medio de pago, como mecanismo de seguimiento y control de dicha deuda, de tal manera que, todas las Administraciones tienen que publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un Plan de Tesorería, con información relativa a la previsión de pago a terceros comerciales y garantizar se cumple el plazo máximo de pago, que en este momento, es de 30 días.

Así pues, existe sostenibilidad de la deuda comercial en una Administración cuando su periodo medio de pago a los proveedores no supera el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. En caso contrario, la Administración en cuestión deberá incluir determinados datos en el Plan de Tesorería posterior a la publicación del periodo medio de pago, entre ellos

los recursos que se van a dedicar mensualmente al pago a proveedores, los compromisos sobre medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos, y otras que le permitan generar tesorería.

Pero el legislador ha pretendido ir aún mas lejos con el cumplimiento del pago de la deuda comercial, y ha incluido en la citada Ley Orgánica todo un conjunto de medidas automáticas y progresivas destinadas a garantizar el cumplimiento por las Administraciones Públicas de la normativa en materia de morosidad, llegando hasta la facultad de retener la financiación correspondiente ante el incumplimiento reiterado por la EELL del plazo legal de pago.

Estas herramientas son la divulgación y comunicación a la Administración del periodo medio de pago junto con la obligación de disponer de un plan de tesorería que garantice el cumplimiento del plazo legal, adecuando el ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

Recientemente el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, es el que ha venido a desarrollar la metodología de cálculo del Periodo Medio de Pago de las Administraciones Públicas, ordenando que las EELL incluidas en el ámbito de los artículos 111 y 135 del TRLRHL deban remitir al Ministerio de Hacienda y publicar antes del día treinta de cada mes en su portal web, la información del periodo medio de pago del mes anterior. El resto de corporaciones locales publicarán y comunicarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas esta información trimestralmente.

Así pues, definitivamente, podría decirse que, el Real Decreto 635/2014, trata de colmar el mandato establecido en la Ley 15/2010 por la que se toman medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (más conocida como Ley de Morosidad) y que otorga un plazo máximo a la Administración de 30 días para pagar una factura.

Es el Ministerio de Hacienda, el que va a hacer el seguimiento del cumplimiento de los periodos medio de pago a proveedores comunicado mensualmente por las Entidades Locales, y si supera durante dos meses el plazo legal en más de 30 días, formulará una comunicación **de alerta**, indicándose el importe que deberá dedicarse mensualmente al pago a proveedores y las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos que deberá adoptar,

de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores.

En los ayuntamientos, es el Interventor quien debe realizar dicha comunicación y un seguimiento de los plazos de pago de forma que, cuando detecte que los pagos superan el plazo en más de 30 días durante dos meses consecutivos, deberá informar a la junta de gobierno y a la Administración de tutela financiera, que podrá establecer alguna de las medidas. De persistir, podrán retener su participación en tributos del Estado para satisfacer directamente a los proveedores.

Diferencia entre el Periodo Medio de Pago y Plazo Legal de Pago.

Como ya se ha manifestado la LO 9/2013 introduce el concepto de periodo medio de pago como expresión del retraso en el pago de la deuda comercial (que deberá calcularse con una metodología común, es decir según lo dispuesto en el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio), como indicador distinto respecto del periodo legal de pago. Esta medición puede tomar valor negativo si la Administración paga antes de que hayan transcurrido treinta días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra, según corresponda.

Por lo que respecta a el plazo legal de pago por la Administración de sus obras, suministros y servicios ha experimentado una importante transformación en los últimos años. Así, la normativa sobre contratación del sector público establece que el empresario tiene obligación de presentar su factura dentro de los treinta días posteriores a la entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio. En la obra pública, la Administración debe expedir, durante los primeros diez días de cada mes, las certificaciones (Artículo 232 TRLCSP) que comprendan la obra ejecutada durante el mes anterior. A partir de ahí, surge la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes (Artículo 216.4 TRLCSP) y si se demorase, deberá abonar al contratista la indemnización por los costes de cobro así como los intereses de demora, sin necesidad de previa intimación, es el tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate más ocho puntos porcentuales, sin que pueda pactarse uno menor, tal como ha dictaminado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Llegados a este punto indicar, que aquí se plantea una cuestión, muy importante, la de los plazos y su control, problema que ha venido a resolver la ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, publicada, (BOE el 28 de diciembre de 2013), ley que aborda simultáneamente, dos cuestiones importantes: el seguimiento riguroso de la morosidad, así como la visualización de la deuda comercial de las Administraciones públicas.

Estamos ante una norma básica, por la que se crean los instrumentos clave para el control riguroso de las facturas recibidas por las Administraciones, a efectos de lograr una mayor confianza en las cuentas públicas y de mejorar el control de la morosidad en las Administraciones públicas

A partir de ahora, la factura electrónica se aplicará en todas las relaciones jurídicas entre proveedores y Administraciones Públicas, quedando sólo excluidas de este sistema las facturas cuyo importe no supere los 5.000 euros, siendo obligado la presentación en un registro administrativo las facturas expedidas por los proveedores a cualquier Administración Pública.

Así pues, el uso de la factura electrónica en el sector público, es obligatorio a partir del 15 de enero de 2015, siendo ya obligatorio desde enero de 2014, contar con un registro contable de facturas integrado con el sistema contable.

Por lo que al Punto General de Entrada de facturas electrónicas se refiere en la Ley 25/2013, y con el que deberán contar todas las Administraciones Públicas para la entrada de las facturas electrónicas, significar, que habrá un punto general de entrada de facturas electrónicas por cada nivel administrativo, en total tres, salvo que las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, en aplicación del principio de eficiencia, se adhieran al punto general de la Administración General del Estado, como por ejemplo ha ocurrido con la medida establecida para beneficiarse de la modificación de determinadas condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que ha obligado a la adhesión automática a dicho Punto General de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado.

El registro contable de Facturas será gestionado por el órgano o unidad de la Administración responsable de la función contable, tras recibirla procedente del Registro administrativo.

Informe Trimestral del Tesorero de obligaciones pendientes de pago con detalle de su plazo de pago.

Con la Ley 15/2010, ya se introdujo una nueva obligación para los Tesoreros e Interventores, en base a la cual estos funcionarios debían elaborar trimestralmente un informe en relación con el cumplimiento de los plazos de pago máximo de la ley, debiendo detallar en dicho informe, qué obligaciones, de las que se encontraban pendientes de pago, estaban incumpliendo los plazos de pago.

Al efecto indicar, que a esta fecha el artículo cuarto de la citada Ley 15/2010, sigue en vigor, y en el se señala que “los Tesoreros o, en su defecto, los Interventores de las Corporaciones locales elaborarán trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos en esta Ley para el pago de las obligaciones de cada Entidad local, que incluirá necesariamente el número y cuantía global de las obligaciones pendientes en las que se esté incumpliendo el plazo”.

Añade dicho artículo que “sin perjuicio de su posible presentación y debate en el Pleno de la Corporación local, dicho informe deberá remitirse, en todo caso, a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda y, en su respectivo ámbito territorial, a los de las Comunidades Autónomas que, con arreglo a sus respectivos Estatutos de Autonomía, tengan atribuida la tutela financiera de las Entidades locales”; y que “la información así obtenida podrá ser utilizada por las Administraciones receptoras para la elaboración de un informe periódico y de carácter público sobre el cumplimiento de los plazos para el pago por parte de las Administraciones Públicas”.

Con la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, y la Ley 25/2013, así como con la Ley 27/2013, de 27 diciembre, se ha motivado la necesidad de establecer nuevas obligaciones de información y publicidad. De esta forma en el BOE de 8 de noviembre de 2014, ha salido publicada la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, que modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, en cuyo Artículo 16 se mantiene a fecha actual dicha obligación y literalmente se dice :

Antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año se remitirá la siguiente información:

“El informe trimestral, regulado en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en la que se incluirá, al menos, de acuerdo con la metodología establecida para el cálculo el periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas, el detalle del periodo medio de pago global a proveedores y del periodo medio de pago mensual y acumulado a proveedores, así como de las operaciones pagadas y pendientes de pago de cada entidad y del conjunto de la Corporación Local”.

El Registro de facturas como herramienta para tramitar expedientes de reconocimiento de obligación de pago de facturas.

El otro control venia establecido en el artículo 5 de la Ley 15/2010, y se refería a la obligación de establecer el registro de facturas en las Entidades Locales, cuya gestión dependía de la Intervención o del órgano que tenía atribuida la función de contabilidad. Logicamente este artículo ha sido derogado por la ley 25/2013, de de 27 de diciembre de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector publico, habida cuenta que referida obligación se regula expresamente en dicha norma.

No obstante la nueva ley 25/2013, en su articulo 10, sí que mantiene la obligación de que los órganos o unidades administrativas que tengan atribuida la función de contabilidad en las Administraciones Públicas,

- 1.- Efectuarán requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de obligación, que serán dirigidos a los órganos competentes.
- 2.- Elaborarán un informe trimestral con la relación de las facturas con respecto a los cuales hayan transcurrido más de tres meses desde que fueron anotadas y no se haya efectuado el reconocimiento de la obligación por los órganos competentes. Este informe será remitido dentro de los quince días siguientes a cada trimestre natural del año al órgano de control interno, es decir a la Intervención.

Y por supuesto a lo dicho hay que añadir, que las sociedades municipales también tienen estas obligaciones, de tal manera que la disposición adicional

tercera de la Ley 15/2010, aparece regulado el deber de información por parte de todas las sociedades y, por tanto, también aplicable a las sociedades municipales, sobre los plazos de pago a sus proveedores. Dicha información se obligó a que fuera incluida en la Memoria de las cuentas anuales de las empresas para que, a partir de las correspondientes al ejercicio 2010, la Auditoría Contable tuviera la información necesaria para acreditar si los aplazamientos de pago efectuados se encuentran dentro de los límites indicados en esta Ley.

Por último reiterar que por lo que respecta a los pagos de obras bienes o servicios hay que acudir al [artículo 216.4 del texto refundido de la ley de contratos del sector público](#), modificado que ha sido recientemente por la Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores

Y que sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación, siempre que no sea manifiestamente abusivo para el acreedor en el sentido del [artículo 9 de la ley 3/2004, de 29 de diciembre](#), por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

2.3. La gestión financiera

El objetivo de la gestión de una cartera de deuda ha de ser el de minimizar el binomio riesgo-coste, para lo cual existen básicamente las siguientes vías: la actuación sobre la curva de tipos de interés, la vigilancia de los diferenciales crediticios y la gestión del riesgo de mercado.

Una política de deuda se puede definir como el conjunto de criterios y objetivos que van a regir la gestión del endeudamiento a lo largo de un horizonte temporal determinado. En un mercado cada vez más desarrollado y competitivo donde la oferta de instrumentos, plazos y tipos de interés es cada vez mayor, la gestión del endeudamiento se vuelve más compleja, pero a su vez el gestor cuenta con más medios para optimizarla y, en definitiva, para conseguir una gestión más eficiente y, por lo tanto, abaratar los costes financieros.

Los gestores del endeudamiento público deben tomar sus propias decisiones en cuanto a instrumentos, plazos, tipos de interés -fijos, variables, mixtos-, divisas y todos aquellos elementos que definen una cartera de endeudamiento, guiados por las directrices implantadas a priori en la política de deuda, y a partir de esas decisiones, acudir a las entidades financieras o directamente al mercado para obtener, en las mejores condiciones posibles, la financiación necesaria.

¿Qué es la gestión de Tesorería?

En cuanto a la financiación de los gastos corrientes de una Corporación Local, ésta se realiza con ingresos corrientes no financieros. Sin embargo, pueden existir necesidades transitorias de tesorería derivadas de los calendarios fiscales, de retrasos en transferencias, etc. que acarreen la necesidad de formalizar operaciones de tesorería con el objeto de cubrir dichos desequilibrios.

Eso sí, los flujos de cobro y de pago deben ordenarse y programarse con previsiones) en un Plan de Tesorería, que ponga de manifiesto la distribución en el tiempo de las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones. Debiendo no olvidar a estos efectos que dicho Plan contemplará como pagos prioritarios los de intereses y capital de la deuda pública, los gastos de personal y los derivados de obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

De cualquier manera, los desfases de tesorería quedan reflejados en el contexto del remanente de tesorería, que no puede ser negativo al final del ejercicio. El remanente, tal y como se explica en apartados anteriores, es el neto de los saldos vivos circulantes de las ejecuciones presupuestarias:

en el activo, el saldo de tesorería y los derechos pendientes de cobro por operaciones presupuestarias y no presupuestarias, y en el pasivo, las obligaciones pendientes de pago presupuestarias y no presupuestarias (entre las que se encuentra la deuda de tesorería, normalmente formalizada en pólizas de crédito con entidades bancarias).

Las Entidades Locales, para atender necesidades transitorias de tesorería, podrán concertar operaciones de crédito a corto plazo, que no exceda de un año, siempre que en su conjunto no superen el 30 por ciento de sus ingresos liquidados por operaciones corrientes en el ejercicio anterior, salvo que la operación haya de realizarse en el primer semestre del año sin que se haya producido la liquidación del presupuesto de tal ejercicio, en cuyo caso se tomará en consideración la liquidación del ejercicio anterior a este último.

A estos efectos tendrán la consideración de operaciones de crédito a corto plazo, entre otras las siguientes:

- a) Los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de los órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula.
- b) Los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- c) Las emisiones de deuda por plazo no superior a un año.

¿En que consiste la gestión financiera?

La gestión del endeudamiento ha de entenderse de forma global. No se trata de analizar por separado una operación crediticia, en cuanto a plazo, tipo de interés o divisa, sino de ver el impacto de cualquier nueva operación en el conjunto de la cartera de deuda. Algunos de los aspectos relevantes y a tener en cuenta son los siguientes:

- La definición de porcentaje de la deuda que conviene materializar en los distintos instrumentos financieros que ofrece el mercado –en préstamos o valores–.
- Qué porcentaje de la cartera de deuda se desea tener a tipo de interés variable y a tipo fijo.
- Qué porcentaje se desea en una divisa distinta al euro.
- El nivel de vida media objetivo de la cartera de endeudamiento.

La gestión implica no sólo la toma de decisión en cuanto a la materialización de las necesidades de financiación en un momento determinado, sino el seguimiento de la cartera en tanto en cuanto ésta tendrá que adaptarse en función de la evolución de las condiciones de mercado, de tal forma que el coste de financiación sea el mínimo en cada momento. Esto implica una especial atención a los tipos de interés, al riesgo de mercado, al que está expuesta la cartera en cada momento.

Asimismo, resulta imprescindible que cada nueva operación que vaya a ser contratada se realice dentro del marco fijado por la política de deuda definida y siempre teniendo en cuenta y valorando, los efectos sobre indicadores, tales como la vida media, la duración o el equilibrio entre los porcentajes tipo fijo y variable de la cartera.

¿Cómo decidir el porcentaje del tipo fijo de la cartera?

La decisión sobre el porcentaje de la cartera a materializar en tipo fijo y en variable debe inspirarse en las expectativas del gestor sobre la evolución futura de los tipos de interés. Partiendo de una cartera donde el 50% está materializada a tipo fijo, si el gestor tiene una opinión fundamentada de que los tipos de interés van a subir más que o que descuenta o espera el mercado (la curva de tipos de interés lleva implícitas unas expectativas sobre tipos futuros, es decir tipos implícitos), éste deberá elevar el porcentaje de tipo fijo de su cartera. Si la opinión de que los tipos de interés descenderán por debajo de lo que espera el mercado, la decisión será la contraria, es decir, elevar el porcentaje de variable. En el caso de que la opinión del gestor sobre la evolución futura de los tipos de interés coincidiese con la del mercado, el porcentaje del tipo fijo o variable resultará indiferente en el sentido de que no

será posible sacar partido de la diferencia de expectativas.

En cualquier caso, es importante recordar que, en el caso de la gestión pública, donde la prudencia debe inspirar todas las decisiones, resulta igualmente arriesgado, mantener el 100% de la cartera en una sola opción de tipo de interés, ya sea fijo o variable.

¿Cómo elegir el plazo ideal del endeudamiento?

La elección del plazo debe basarse en dos elementos. Por un lado, uno más estratégico, que es la elección de la vida media de la deuda. En este caso, es recomendable que ésta se aproxime al plazo de maduración de las inversiones a las que la deuda financia (teoría de la solidaridad intergeneracional). Por otro lado, y desde un punto de vista más micro, la elección de plazo tiene que ver, primero, con el calendario de amortizaciones de la deuda ya formalizada, evitando no acumular o concentrar amortizaciones excesivas en determinados momentos.

En segundo lugar, se deberá de tener en cuenta la pendiente de la curva de tipos de interés. De la observación de los diferenciales entre plazos (3-5 años, 5-10 años, 10-30 años) y su evolución, se debe inferir cual es el plazo que está relativamente más barato y que, por lo tanto, resulta más atractivo para el endeudamiento.

¿Como se elige el instrumento en el que materializar el endeudamiento?.

Dos son los instrumentos fundamentales con los que cuentan los gestores para materializar su endeudamiento a largo plazo: préstamos y valores. La gran mayoría de las Corporaciones Locales han utilizado los préstamos como instrumento de endeudamiento y tan sólo alguna Corporación de gran tamaño ha acudido directamente al mercado para financiarse con emisiones de valores.

La elección entre préstamos o valores depende, por un lado, del volumen de la deuda a formalizar, de los medios técnicos y humanos con los que se cuente y, por otro lado, de las condiciones financieras ofrecidas por los “mercados”, en el caso de formalizar la deuda con uno u otro instrumento.

Así, el gestor debe analizar la demanda potencial en el caso de una emisión así como los diferenciales en los que hubiesen incurrido emisores de tamaño y riesgo similar. La información disponible se deberá comparar con las ofertas de préstamos que podrían obtenerse de entidades financieras, de tal forma que pueda ser tomada la decisión más conveniente en términos de coste financiero. Más adelante se profundizará acerca de la emisión de bonos por parte de las corporaciones locales.

La emisión de valores se presenta como una oportunidad, para las Corporaciones Locales de abaratar costes de financiación e incluso de gestión (dada la sencillez del proceso). La emisión de valores permite diversificar las fuentes de financiación al tiempo que se amplía la base inversora, incrementando su presencia tanto en el mercado nacional como en el extranjero.

¿Que instrumentos o mecanismos son necesarios para una sólida gestión de deuda?

Como ya se ha comentado la gestión de la deuda ha de ser algo dinámico, que permita modificar la estructura de la cartera siempre que sea necesario por las condiciones de los mercados o incluso de la propia Corporación. Cada vez es más necesario contar con acuerdos o líneas con entidades financieras para la contratación de forma ágil de instrumentos derivados (descritos en otro apartado más adelante) que sirvan de cobertura a la cartera.

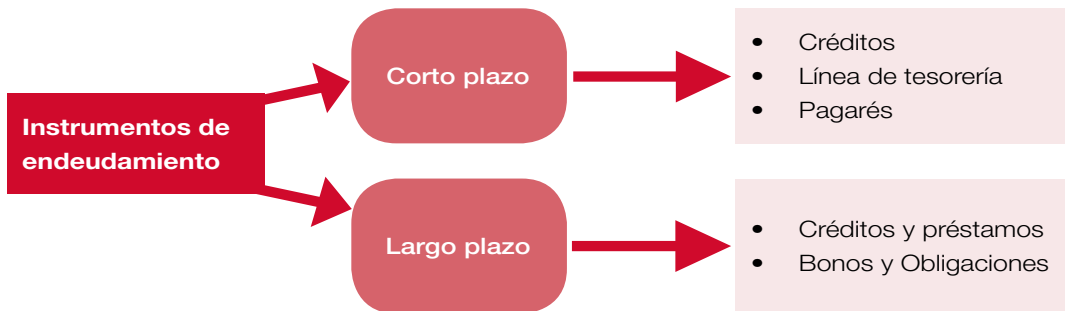
¿Es conveniente endeudarse en divisas?

Desde la entrada en vigor del euro como moneda única del Área Euro pocas son las divisas entre las que se puede elegir para materializar el endeudamiento (excluyendo todas aquellas de países emergentes). Un cierto grado de diversificación en la divisa de endeudamiento puede resultar recomendable bajo determinadas circunstancias, pero ello implica un seguimiento exhaustivo del tipo de cambio de la divisa elegida y, por tanto, de la situación económico-financiera del país al que pertenece, lo que no siempre es factible en prestatarios de tamaño pequeño y mediano. En todo caso, para el endeudamiento en divisa, es siempre necesaria la autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda.

2.4 Instrumentos de financiación ofrecidos a las Corporaciones

¿Qué gama de instrumentos están disponibles para endeudarme?

Las Corporaciones Locales tradicionalmente se han endeudado a través de préstamos y créditos bancarios. No obstante, la ley permite también la emisión de valores. A continuación, repasamos tanto los instrumentos como los aspectos más relevantes de las operaciones financieras de endeudamiento.



¿Que es un pagaré?

El pagaré es un instrumento financiero, con un plazo inicial inferior a 18 meses (por lo que se considera un instrumento de financiación o inversión a corto plazo), emitido al descuento y amortizado a la par.

Es decir, el pagaré se vende a un precio por debajo de la par y la rentabilidad se calculará como la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta no viene expresada explícitamente como el cupón en el caso de los bonos. El pagaré sirve para tomar financiación a corto plazo en el mercado.

Los plazos más habituales de emisiones de pagarés son: 1, 3, 6, 9, 12 y 18 meses.

¿Qué es una línea de crédito ?

Una línea de crédito es similar a un préstamo, es decir, se fija la cantidad máxima disponible del crédito concedido, sea en una sola disposición o en varias y a un plazo previamente determinado.

Tanto el pagaré como la línea de crédito son la correspondencia en el corto plazo de dos instrumentos de financiación a largo plazo que vamos a ver a continuación: el bono y el crédito a largo plazo.

¿Qué es un préstamo y cuáles son los métodos de amortización más habituales?

Un préstamo es un instrumento financiero que permite la financiación a largo plazo. Los elementos esenciales que deberán ser estudiados a la hora de contratar un préstamo son: el plazo, el tipo de interés y el método de amortización (además de la carencia, los redondeos, las bases de cálculo o las comisiones).

Los principales métodos de amortización de las operaciones de endeudamiento son tres: el llamado bullet o amortización a vencimiento, en el que no hay amortizaciones parciales y el capital se devuelve de una sola vez el día del vencimiento del contrato, el método de amortización lineal (o amortising), en el que la amortización es una cantidad constante a lo largo de la vida de la operación y, por último, el método francés de amortización. Este último consiste en pagar periódicamente una cuota constante que incluye una parte correspondiente a la amortización y otra a los intereses.

2.5 Garantías crediticias y avales

EL RÉGIMEN DE LAS GARANTÍAS CREDITICIAS

La participación en ingresos del Estado queda claramente excluida, no constituyendo un ingreso susceptible de ser aportado como garantía. El criterio que prevalece es el de vincular los recursos afectados con el gasto financiado mediante la operación financiera, siempre que exista una relación directa entre ambos. Así, el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado en la siguiente forma:

- a) Para las operaciones financieras contratadas a corto plazo (menos de un año):
 - a.1.) En el supuesto previsto en el artículo 51.a. (esto es, anticipos percibidos de entidades financieras a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio

económico y liquidados a través de padrón o matrícula), mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.

- a.2.) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles dependientes, con avales. Si la participación social estuviese detentada por varias Entidades Locales, el aval quedará limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.
 - a.3.) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.
- b). Para operaciones financieras contratadas a largo plazo:
- b.1.) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales. Para este supuesto conviene recordar cómo la TRLHL establece que aquellas operaciones de crédito garantizadas con hipotecas sobre bienes inmuebles, en la proporción a la parte del préstamo afectado por dicha garantía, no se incluirán para el cálculo de las anualidades teóricas imprescindible para a su vez calcular el ahorro neto legal.
 - b.2.) Con avales, tal y como se establece para las operaciones de corto plazo en el apartado a.2.).
 - b.3.) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos, siempre que exista una relación directa entre dichos recursos y el gasto a financiar con la operación de crédito.
Lógicamente, y a diferencia de lo indicado en el supuesto a.3.) anterior para operaciones de corto plazo, en el presente supuesto sí se exige que exista una relación directa entre los recursos a afectar y el gasto a financiar con las operaciones de crédito. Esto es así por el carácter presupuestario de la deuda a largo plazo (sirve para financiar gasto presupuestado), mientras que la deuda a corto plazo, si bien ayuda a ejecutar el

presupuesto (cubre las necesidades transitorias de tesorería), no puede financiar partida alguna del presupuesto.

- b.4.) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración Pública (planes de cooperación económica local del MHAP, planes de Administraciones Autonómicas...), con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de ésta con el gasto financiado con la operación de crédito. Lo que reduce el supuesto al único caso en el que se afecta la subvención de capital cuando la operación de crédito se solicita para financiar la aportación municipal al proyecto de inversión.

Finalmente, el artículo 49 incorpora otros dos apartados, 6 y 7, en los que recoge otras situaciones en las que los Entes Locales pueden conceder su aval. Se trata de dos situaciones sometidas a la fiscalización previa por parte de la intervención, a fin de determinar que el importe del préstamo garantizado no podrá ser superior al que hubiere supuesto la financiación directa mediante crédito de la obra o del servicio por la propia Entidad. Estas dos situaciones son:

1. A efectos de facilitar la realización de obras y prestación de servicios de su competencia, las Entidades Locales pueden conceder su aval a operaciones de crédito, cualquiera que sea su naturaleza, y siempre de forma individualizada para cada operación, que concierten personas o entidades con las que aquéllas contraten obras o servicios, o que exploten concesiones que hayan de revertir a la entidad respectiva.
2. Las Entidades Locales podrán conceder avales a Sociedades Mercantiles participadas o entidades privadas, en las que tengan una cuota de participación en el capital social no inferior al 30 por 100. En cualquier caso, el aval no podrá garantizar un porcentaje del crédito superior al de su participación en la sociedad.

3. LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

1.- ¿QUE OBJETIVO TIENE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA?

El concepto de estabilidad presupuestaria en la administración española, tiene su origen en los pactos de estabilidad que rigieron el proceso de convergencia hacia la moneda única de la Unión Europea, y que tienen continuidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de Amsterdam, de 1997, donde se fijan limitaciones y controles al Déficit Público de los diferentes Estados que forman parte. Estos conceptos son desarrollados en España en el año 2001 con la ley 18/2001, revisada y ampliada con la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Pero no será hasta el año 2007, con el Reglamento de Estabilidad Presupuestaria, cuando realmente se regula de una forma efectiva la aplicación y control de la estabilidad presupuestaria en el mundo local, fijando su control con el concepto de la capacidad o necesidad de financiación.

Término de capacidad de financiación en la normativa europea, que podemos encontrar en el SEC95 o sistema Europeo de Cuentas cuyo traslado sencillo a una Entidad Local, puede hacer pensar que coincide con la diferencia entre los importes de nuestros 7 primeros capítulos presupuestarios. Así, si la suma de los capítulos 1 a 7 de ingresos, supera a la suma de los capítulos 1 a 7 de gastos lograríamos capacidad de financiación, y en caso contrario, estaríamos en situación de necesidad de financiación.

Sin embargo, el tratamiento de ciertos hechos económicos en el SEC difiere sustancialmente de nuestro tratamiento presupuestario, lo que exige una serie de ajustes derivados de los diferentes criterios empleados en el SEC95 y la contabilidad de los presupuestos locales.

2.- ¿POR QUÉ SE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN?

La crisis financiera y el elevado déficit presupuestario que desde 2008 se vive en las Administraciones Públicas españolas, motiva un cambio radical en la normativa económico financiera y presupuestaria del sector público español, de tal forma que la estabilidad quedará blindada constitucionalmente. La modificación del artículo 135 de la Constitución (BOE de 27 de septiembre de 2011) supone un punto de inflexión a la hora de elaborar, ejecutar y liquidar los presupuestos de todas las administraciones públicas, de forma que adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad, y que las entidades locales, en particular, presenten equilibrio o superávit presupuestario.

Las principales variables, que se dan en este nuevo escenario presupuestario aspiran a lograr la eficacia, la eficiencia y la transparencia, principios que entre otros y en definitiva caracterizan la idea de estabilidad y sostenibilidad financiera.

Estas exigencias se han ido materializando a través de la aprobación de dos leyes orgánicas de desarrollo, y multitud de Decretos Leyes, y otra normativa por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que es quien ejerce el control y la disponibilidad pública de la información económico financiera.

3.- ¿COMO SE DESARROLLA NORMATIVAMENTE EL ARTICULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN ?

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera inaugura esta serie de normas y consagra los principios rectores a los que deberá adecuarse la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico y la creación de empleo. Igualmente establece los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de dichos principios y de los límites del déficit y deuda. También concreta los casos en los que se pueden superar estos límites, así como los mecanismos de corrección, y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada administración cuando se produzca su incumplimiento.

4.- ¿ QUE PRINCIPIOS ESTABLECE LA LEY ORGANICA 2/2012 ?

1. Principio de estabilidad presupuestaria (artículo 3)
2. Principio de sostenibilidad financiera (artículo 4)
3. Principio de plurianualidad (artículo 5)
4. Principio de transparencia (artículo 6)
5. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos (artículo 7)
6. Principio de responsabilidad (artículo 8)
7. Principio de lealtad institucional (artículo 9)
8. Principio de control del cumplimiento de los objetivos de estabilidad (artículo 10)
9. La sostenibilidad presupuestaria se configura como el principio rector de actuación de todas las administraciones públicas

5.- ¿QUE IMPLICA EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD?

La LOEPSF define la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas como la situación de equilibrio o superávit estructural, estableciendo al respecto que la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.

Para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Además del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, la LOEPSF exige el cumplimiento de la Regla de Gasto y el principio de sostenibilidad financiera, referida ésta última al volumen de deuda pública y en su artículo 21 dispone que en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora deberá formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto.

6.- ¿COMO SE INSTRUMENTA EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO ?

- 1.- Para las Corporaciones Locales con la posición de equilibrio o superávit presupuestario (artículo 11.4 LOEP)
Situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) y Reglamento CE 2223/96, de 25 de junio, y englobando a sus OOAA, Sociedades mercantiles y entes públicos dependientes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
- 2.- Posición de equilibrio financiero (artículo 3.2 LOEP) para el resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes del Estado, CCAA o entidades locales que se financien mayoritariamente con ingresos comerciales. Según el art. 3 de la ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera *“la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de este Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea”*
Por lo que se deduce claramente, que la aplicación de la estabilidad presupuestaria recae sobre el presupuesto, modificación y liquidación presupuestaria.

7.- ¿ QUIEN ESTABLECE EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD?

En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con el SEC 95, referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos se expresarán en términos porcentuales del PIB nacional nominal.

- El Consejo de Ministros del 27 de junio de 2014 fija para las Corporaciones Locales los porcentajes y límites aplicables al periodo 2015- 2016- 2017
- Objetivo de Estabilidad : 2015- 2016-2017 CERO
- Regla de Gasto: 2015- 2016- 2017 (1,3 % , 1,5% 1,7%)
- Límite de Endeudamiento Financiero: 2015- 2016- 2017 (3,9 % , 3,8% 3,6%)

8.- ¿QUÉ ES EL DÉFICIT ESTRUCTURAL?

Ninguna administración pública podrá incurrir en déficit estructural, así pues la estabilidad presupuestaria se mide como situación de equilibrio o superávit estructural según metodología de la Comisión Europea.

- Por consiguiente ¿qué es el déficit estructural? el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos.
- Simplemente deberíamos preguntarnos ¿Somos capaces de mantener el nivel de gasto que venimos teniendo?, porque si no es así, nuestro déficit es estructural, y habrá que ir pensando qué partidas se van a suprimir o recortar algo que supone que vamos a dejar de percibir algunos servicios, o a modificar –a la baja- las condiciones de su percepción.

9.- ¿QUÉ ES EL SEC 95 Y CÓMO SE APLICA?

El SEC-95 es un sistema de contabilidad nacional, pero no es un sistema contable directamente aplicable al presupuesto de las administraciones públicas. El cálculo de la estabilidad significa realizar un proceso de conversión de la información contable según los criterios SEC-95 y a estos únicos efectos

El concepto de estabilidad presupuestaria computada en términos de capacidad de financiación es un concepto distinto de los utilizados hasta ahora en la contabilidad pública local y en normas presupuestarias.

Es diferente del déficit o superávit presupuestario, o del remanente de tesorería positivo o negativo, o del resultado contable.

Conclusión: la aplicación del SEC 95 exige una conversión de datos de contabilidad pública a nacional, lo que supone un trabajo más a realizar.

10.- ¿CUALES SON LOS PRINCIPALES AJUSTES SEGÚN SEC-95?

- Tributos y otros ingresos.
- Devoluciones de las liquidaciones negativas de la PTE.
- Intereses.
- Ajuste por grado de ejecución del gasto.
- Inversiones realizadas por cuenta de la Corporación Local.
- Aportaciones de capital.
- Asunción y cancelación de deudas.
- Gastos realizados pendientes de aplicar al presupuesto.
- Adquisiciones con pago aplazado.
- Arrendamiento financiero.
- Préstamos.
- Inversiones realizadas por la Corporación Local por cuenta de otra Administración Pública

11.- ¿ COMO SE EVALÚA Y VERIFICA EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD?

La evaluación, se efectuá a través del Informe elevado al Pleno por el Interventor, independiente y acompañando a los previstos en el TRLRHL para la aprobación (art. 168.4), modificación (créditos extraordinarios y suplementos) (art. 177.2) y liquidación (art. 191.3). El informe incluirá los cálculos efectuados y los ajustes practicados. Hay una excepción y es que para las entidades del art. 111 en la liquidación, la evaluación la realiza la IGAE, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 1463//2007 de 20 de noviembre, que continua vigente en lo que no se oponga a la LOEP.

Las Entidades dependientes que se financian con ingresos comerciales:

- Informe del Interventor sobre los estados financieros, una vez aprobados por el órgano competente.
- En los dos casos, si el resultado de evaluación es de incumplimiento, la Entidad Local remitirá el informe al órgano competente de la CCAA, en el plazo máximo de 15 días hábiles desde su conocimiento por el Pleno.
- En cuanto a la **verificación** según el artículo 15 del Reglamento: a) Entidades locales, OOAA, Sociedades mercantiles y entes públicos dependientes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales:

- La verificación se realizará, en términos consolidados, en la aprobación, modificación y liquidación de los presupuestos.
- En el caso de las Entidades con Plan Económico Financiero aprobado y en vigor, el objetivo será el previsto para cada año.

12.- ¿QUE ES LA REGLA DE GASTO, Y PARA QUE SIRVE ?

El objetivo que persigue la regla de gasto es limitar el crecimiento de los gastos fijos del presupuesto que no tienen carácter subvencionables, excluyendo los gastos de intereses financieros, porque la inclusión de ese gasto va a ser siempre obligatorio y prioritario.

El gasto computable no puede superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo, en comparación con los del ejercicio anterior, o la que se derive del cumplimiento de los planes económicos financieros o de ajustes si fueran más exigentes, pues hay que evitar el crecimiento de los gastos fijos, para así evitar nuevo endeudamiento.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de junio 2014, establece dicha Tasa de crecimiento para 2015 en el 1,3% del PIB, por lo que los presupuestos del próximo año deberán elaborarse respetando ese límite de crecimiento, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea (SEC 95).

Sin duda, para conocer la regla de gasto hay que comparar el gasto computable de la liquidación del ejercicio anterior (empleos no Financieros I a VII) con los gastos del presupuesto del año siguiente, (capítulos del I a VII), practicar los ajustes correspondientes previstos en el SEC 95, aplicar el porcentaje de incremento fijado y ver si la diferencia entre ambos gastos, rebasa ese porcentaje del 1,3%.

El cálculo de la regla de gasto lo hace igualmente la Secretaría -Intervención, utilizando la metodología técnica de ajustes, a través del llamado Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95). En el caso de que no se cumpliera dicha Regla de Gasto, porque el crecimiento fuera mayor del permitido, será necesario igualmente adoptar medidas que restauren su cumplimiento, a través del correspondiente Plan Económico- Financiero, que permita en el año en curso y en el siguiente el restablecimiento de dicha Regla de Gasto.

13.- ¿COMO SE INSTRUMENTA LA REGLA DE GASTO?

Instrumentación de la Regla de Gasto

Primero es necesario conocer el gasto computable :

- + Capítulo 1 (gastos de personal)
- + Capítulo 2 (gasto corriente de bienes y servicios)
- + Capítulo 3 (gastos financieros)
- Intereses de la deuda computados en el capítulo 3
- + Capítulo 4 (transferencias corrientes)
- + Capítulo 6 (Inversiones reales)
- + Capítulo 7 (transferencias de capital)
- Gastos financiados con fondos finalistas procedentes de la UE u otras administraciones y debe cumplirse que:
(Gasto computable año N-1) x Tasa de crecimiento PIB > = gasto computable año N

- Si se incumple la regla de gasto PLAN ECONÓMICO FINANCIERO que permita alcanzarla en el año en curso y el siguiente (arts. 21 y 23 LOEP).

14.- COMO SE CALCULA Y QUE AJUSTES HAY QUE REALIZAR EN LA REGLA DE GASTO?

La regla de gasto se calcula efectuando ajustes que contribuyan a convertir los gastos presupuestarios a empleos no financieros. Todo ello con base a los criterios en el Sistema Europeo de Cuentas:

- Enajenación de terrenos y demás inversiones reales.
- Inversiones realizadas por cuenta de la Entidad Local.
- Ejecución de avales.
- Aportaciones de capital.
- Asunción y cancelación de deudas.
- Gastos realizados en el ejercicio pendientes de aplicar al presupuesto.
- Adquisiciones con pago aplazado.
- Arrendamiento financiero.
- Préstamos concedidos.
- Mecanismo extraordinario de pago a proveedores (RDL 4/2012).
- Inversiones realizadas por cuenta de otra administración pública.
- Ajuste por grado de ejecución del gasto.

Significar que, en el supuesto de que se produzcan aumentos o disminuciones de recaudación motivados por cambios en las Ordenanzas Fiscales, el nivel de gasto computable resultante de la aplicación de la regla podrá aumentar o disminuir en la cuantía equivalente (artículo 12.4).

15.- ¿ QUE ES EL TECHO DE GASTO NO FINANCIERO?

El Techo de Gasto No Financiero es el resultado de sumar al gasto computable, los gastos no financieros eliminados en el cálculo del gasto computable (art. 30 LOEP).

Este techo es el que va a enmarcar la totalidad de los gastos del presupuesto de la EELL para ese ejercicio, y hay que aprobarlo en el mismo Pleno en el que se aprueba el Presupuesto, en un punto del orden del día previo al de aprobación, o como Anexo a éste, pero especificándolo en el acuerdo.

Las entidades locales tienen pues la misma obligación que la Unión Europea viene exigiendo al Estado; esto es, aprobar todos los años un techo de gasto no financiero, y verificar que este cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria (0 % de déficit para 2015-2016-2017) y la regla de gasto (1,3 %, 1,5 % y 1,7 %) respectivamente, según Acuerdo del Consejo de Ministros el 27 de junio de 2014.

El techo de Gasto no Financiero obtenido se compara con el que ha resultado obtenido del Objetivo de Estabilidad y con el de la regla de Gasto, eligiéndose el menor de los dos.

16.- ¿ EN QUE CONSISTE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA?

El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo (PDE), del conjunto de todas las administraciones públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional nominal, o el que establezca la normativa europea (artículo 13.1).

- Este límite entrará en vigor el 1 de enero de 2020 (D. Final 7ª).

Solo la Administración del Estado y la Administración Autonómica podrán

superar el límite de endeudamiento en los casos establecidos en el artículo 11.3 (catástrofe, recesión o emergencias) y previa aprobación de un plan de reequilibrio tal como se regula en el artículo 13.2.

Endeudamiento neto (SEC 95) = diferencia entre las variaciones netas de pasivos financieros (capítulos 9 de ingresos y gastos).

Esta limitación al crecimiento de la deuda presupuestaria significa, pues, que no pueden formalizarse préstamos a largo plazo para inversiones, cuando su importe anual (del endeudamiento neto) supere la amortización del ejercicio.

17.-¿CÓMO SE APLICAN LAS NORMAS EN MATERIA DE ENDEUDAMIENTO PARA LAS EELL?

Indicar que en materia de endeudamiento no va a tener aplicación práctica la previsión de la Ley Orgánica 2/2012 de que en caso de incumplimiento del objetivo de deuda pública, la entidad local incumplidora formule un plan económico-financiero, como tampoco va a tener aplicación la previsión de la Ley de que cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95% del límite sólo se permitirán operaciones de tesorería.

Así pues, para conocer como rige la ley 2/2012, de 30 de abril, en materia de endeudamiento de las entidades locales, hay que remitirse a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2013, quien, aunque no modifica expresamente la Ley de Haciendas Locales, sí la modifica en realidad porque las disposiciones que se aprueban van a tener vigencia indefinida.

- Además, a través de la disposición adicional septuagésima tercera, introduce una regulación de la refinanciación de las operaciones de crédito distinta de la contenida en la Ley de Haciendas Locales

Así pues: El objetivo de deuda pública expresado en porcentaje sobre el PIB no se va a aplicar en la práctica de momento de manera individualizada para cada entidad local.

Las entidades locales se podrán endeudar con ahorro neto positivo y saldo de deuda viva hasta el 110%, independientemente del objetivo anual de deuda pública.

18.-¿QUE REGULACIÓN TIENEN ACTUALMENTE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO?

Los requisitos para concertar operaciones de crédito a largo plazo son los previstos en el Artículo 50 TRLRHL y DA 14 RDL 20/2011, según redacción dada por DF 31 de la Ley 17/2012.

Requisitos:

- 1) Tener el presupuesto del ejercicio aprobado. No obstante, en el supuesto de que exista situación de presupuesto prorrogado, se podrían aprobar operaciones de crédito para financiar inversiones vinculadas directamente a modificaciones de crédito en forma de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
 - 2) Haber liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto positivo.
 - 3) Que el saldo de deuda viva no exceda del límite del 110%:
 - a) Hasta el 75% no se necesita autorización.
 - b) Cuando exceda del 75% hasta el 110% se requiere autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera.
 - Siempre se requerirá autorización del MINHAP cuando la operación se formalice mediante emisión de deuda, en el exterior con moneda distinta del euro).
 - En el caso de entidades del art. 111 y 135 TRLRHL se requiere autorización cuando se incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 20 LOEP).
Del resto de entidades locales no dice nada en inestabilidad, con lo cual se estima que no precisarán autorización cuando estén por debajo del 75%.
 - 4) No podrán concertar operaciones de crédito a largo plazo (salvo la excepción prevista en la DA 73 de la Ley 17/2012, PGE 2013 para la refinanciación de operaciones de crédito):
 - a) Las entidades que presenten ahorro neto negativo.
 - b) Las entidades que tengan un volumen de endeudamiento vivo superior al 110%.
- **CONCLUSIÓN:** Por primera vez desde que está vigente la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, es decir 26 años, se establecen límites de vigencia permanente al endeudamiento local que conllevan la prohibición de realizar nuevas operaciones.

19.- ¿CUAL ES EL MECANISMO DE REDUCCIÓN DE DEUDA DEL ARTICULO 32 DE LA LOEPSF? Y ¿QUÉ DESTINO HA DE TENER EL SUPERAVIT?

Según la redacción del artículo doce de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, el artículo 32 LOEP establece que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, éste se destinará en las Corporaciones Locales, a reducir endeudamiento neto, con el límite del volumen de endeudamiento si éste es inferior al importe del superávit a destinar a reducir deuda.

Las situaciones que pueden darse en cuanto a la reducción de la deuda, y la capacidad/necesidad de financiación y el remanente de tesorería positivo o negativo son las siguientes:

- 1) Si hay capacidad de financiación y Remanente de Tesorería positivo, el superávit se aplicará a la amortización de deuda.
- 2) Si existe capacidad de financiación y Remanente de Tesorería negativo, no procede amortizar deuda por no haber recursos para financiarla.
- 3) Existe necesidad de financiación (déficit presupuestario) y Remanente de Tesorería positivo. No hay obligación legal de reducir endeudamiento. Si procede elaborar un Plan económico-financiero.

Reglas Especiales de Destino del Superávit Presupuestario.

La Disposición adicional sexta de la LOEPSF, incluida por la Ley 9/2013, de Control de la Deuda Comercial, establece las Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario, que son las siguientes:

Se podrán acoger a esta medida las Corporaciones Locales en las que concurren estas dos circunstancias:

- a) Que no superen los límites que fija la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de endeudamiento, es decir el 110%

- b) Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales.

La cuantía a destinar, será el Superávit en términos de contabilidad nacional, o si fuera menor, el Remanente de Tesorería para Gastos Generales.

20.- ¿ EN QUÉ MOMENTO HAY QUE MEDIR EL SUPERAVIT?

En el de la liquidación del presupuesto de la Corporación Local, en términos consolidados.

Así pues, habrá que atender al superávit obtenido, entendiendo por superávit presupuestario en términos SEC 95 la capacidad de financiación (capítulos 1 a 7 de ingresos – capítulos 1 a 7 de gastos + - ajustes).

Destino, en el 2014.

1. Atender obligaciones pendientes de aplicar al Presupuesto a 31 de diciembre las de la cuenta 413 o “equivalentes”.

Antes de utilizar el superávit para financiar expedientes de modificación de créditos, hay que comprobar que las obligaciones pendientes contabilizadas a 31 de diciembre están pagadas.

2. Reducir endeudamiento, a fin de evitar al cierre del ejercicio que se produzca déficit.
3. Financiar inversiones que sean financieramente sostenibles a lo largo de su vida útil (que han sido determinadas por el Real Decreto Ley 2/2014, de 21 de febrero , (BOE 22/por Ley /2014), lo cual ha provocado la modificación de la ley Reguladora de Haciendas Locales, añadiéndole la disposición Adicional 16.

Pero, es que además a lo dicho, hay que añadir que el periodo medio de pago a proveedores no puede superar el máximo previsto en la normativa de morosidad.

El gasto realizado en estas inversiones no se considera gasto computable a efectos de la regla de gasto. No obstante si computa a efectos del calculo de Estabilidad Presupuestaria.

Por último indicar que el Gobierno ha aprobado la [prórroga para 2015 de las reglas especiales para el destino del superávit](#) presupuestario que inicialmente estaba destinado a la reducción de endeudamiento neto de acuerdo al artículo 32 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. De esta forma, las Entidades Locales saneadas financieramente podrán destinar parte del superávit de 2014 a inversiones financieramente sostenibles, además de a amortizar deuda, sin que esto afecte al cumplimiento de la Regla de Gasto prevista en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. La prórroga se establece en la disposición adicional novena del [Real Decreto Ley 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales](#), publicado el día 30 de diciembre de 2014 en el BOE. Dicha disposición prorroga la vigencia del régimen especial previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que inicialmente como ya se ha indicado terminaba en 2014..

21.- ¿ QUE DESTINO TIENEN LOS INGRESOS NO FINALISTAS?

Los ingresos no finalistas que son aquellos que se obtienen por encima de lo previsto, es decir ingresos no financieros en términos SEC, se podrán destinar íntegramente a reducir el nivel de deuda pública (artículo 12.5).

Su medición se efectúa sobre sobre los totales previstos en Presupuesto, siempre y cuando se vayan realizando con normalidad (art. 177 TRLRHL).

¿Cuándo se determinan?

- a) Durante la ejecución del presupuesto (aunque puede ser muy arriesgado).
- b) En el momento de la liquidación del presupuesto y así ligarlo con el art. 32.

¿Cómo se instrumentaliza?

- a) Si es durante la ejecución: vía modificación presupuestaria.
- b) Si es en la liquidación, al dar cumplimiento al destino del art. 32, deduciendo del superávit los ingresos mayores sobre los previstos y destinarlos directamente a reducir endeudamiento vía modificación Presupuesto.
- c) Otra opción Aprobar un presupuesto desnivelado con los ingresos reales previstos, y actuar por la vía del art. 32.

La LOEP en su exposición de motivos, ya determina que si se obtienen mayores ingresos sobre los previstos, éstos no se podrán destinar a financiar nuevos gastos, sino a un menor endeudamiento.

Al respecto indicar que el Ministerio de Hacienda permite que si hay Remanente de Tesorería positivo, éste se pueda utilizar como instrumento para financiar las inversiones contempladas en el presupuesto, que estaban previstas financiar inicialmente con préstamo, es decir permite, por tanto, una modificación en la forma de financiación.

22 ¿QUE ES LA DEUDA COMERCIAL? ¿Y PARA QUE SE EXIGE EL PERIODO MEDIO DE PAGO?

Es la deuda que las entidades locales tienen con los proveedores por gasto corriente y prestaciones de servicios. La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial persigue la erradicación de la morosidad comercial, al establecer la obligación de que las administraciones tengan que pagar su deuda a proveedores en treinta días, dado que a mayor morosidad, mayor deuda comercial, lo que en el medio plazo pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y límite de deuda financiera, su incumplimiento conlleva importantes consecuencias.

En el Consejo de Ministros del día 25 de julio de 2014 se ha aprobado el Real Decreto 635/2014, que viene a desarrollar la metodología del cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las administraciones públicas conforme a criterios homogéneos teniendo en cuenta lo pagado y lo pendiente de pagar, así como fijando las condiciones y el procedimiento de retención de la PIE, para el pago de las facturas a proveedores de las EELL morosas.

Significar que se trata de medir el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, si perjuicio del periodo legal de pago establecido en la ley de contratos del Sector Público, y en la ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad.

Este criterio económico consiste en calcular el PMP, entendiendo como número de días de pago los transcurridos desde los treinta días posteriores a la fecha de entrada de la factura en el registro administrativo o la fecha de aprobación de la certificación mensual de obra, según corresponda, hasta la fecha de pago material por parte de la administración.

Esta medición puede tomar valor negativo si se paga antes de que hayan transcurridos treinta días naturales desde la presentación de las facturas o certificaciones de obra, según corresponda.

Indicar que existe la obligación de publicar el período medio de pago a proveedores (DA 1ª LO 9/2013 de 20 diciembre de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público) La periodicidad del cálculo y publicación del PMP será mensual, excepto para las entidades locales no incluidas en el modelo de cesión de tributos, en las que el cálculo será trimestral deberá publicarse en el portal web de la entidad, así como de disponer de un plan de tesorería que garantice el cumplimiento de la normativa de morosidad (art. 13.6 LOEP).

23.- ¿PERO, QUE PASA SI SE SUPERA ESE PERÍODO MEDIO DE PAGO?

Cuando se detecte que se ha producido un incumplimiento del plazo máximo de pago a proveedores en los términos establecidos en el artículo 18.5 de la LOEPSF lo comunicará a la EELL previa comunicación a la CCAA en el caso de que ésta ejerza la tutela financiera de dicha Corporación, y le podrá solicitar la información necesaria, debidamente certificada por el Interventor de la Corporación Local, para cuantificar y determinar la deuda comercial y la parte de ella que se va a pagar con cargo a sus recursos propios, cancelándose la diferencia mediante retenciones de la participación en tributos del Estado. Esta información será actualizada por el Interventor de la Corporación Local antes del día 1 del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año natural.

Las consecuencias son graves, pues la entidad local deberá actualizar el plan de tesorería con medidas en gastos, ingresos, cobros y pagos, que permitan cumplir con el plazo de pago (art. 13.6 LOEP), debiendo el órgano interventor realizar el seguimiento correspondiente (art. 18.5 LOEP).

Pero es que el Real Decreto 635/2014, además de establecer la metodología para el cálculo del periodo medio de pagos en términos económicos, establece las condiciones para retener de los importes a satisfacer por los recursos de las Corporaciones Locales, regulándose la forma en la que debe iniciarse el procedimiento de retención de recursos (Art. 8), las consecuencias asociadas al incumplimiento de las obligaciones de remisión de información (Art. 9), y las condiciones que deben cumplir las facturas de los proveedores de las Corporaciones Locales para que puedan ser abonadas por el Estado ante un incumplimiento de plazo máximo de pago a proveedores (Art. 10), así como las principales características aplicables al procedimiento para el pago de las citadas facturas (Art. 11) como por ejemplo que “todos los intereses de demora y gastos que se devenguen conforme a la normativa vigente continuarán correspondiendo y serán abonados por la Corporación Local que corresponda”.

24.-¿ QUE MEDIDAS SE PUEDEN IMPONER A LAS EELL POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA REGLA DE GASTO ?.

Las administraciones locales deberán hacer un seguimiento de los datos de la ejecución presupuestaria y ajustarán el gasto publico para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda publica o la regla de gasto, ya que para el caso de incumplimiento en ley 2/2012 de estabilidad presupuestaria se regulan la aplicación de tres tipos de **medidas, Preventivas, Correctivas y Coercitivas.**

Sin duda la medida correctora mas frecuente en una EELL por el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto es la elaboración de un **Plan Económico Financiero** que permita en el año en curso y en el siguiente, el cumplimiento de dichos objetivos con el contenido y alcance previstos. La Ley regula el contenido –que, entre otros extremos, deberá identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar a los objetivos–, la tramitación

y el seguimiento de estos planes. Desde el 31 de diciembre de 2013, hay que aplicar también el artículo 116 bis, de la ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que adiciona al artículo 21 de la referida Ley Orgánica 2/2012, medidas complementarias que pueden comportar la supresión de competencias, propuesta de fusión de municipios colindantes, o gestión integrada o coordinada, incluso supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio en Andalucía ella, entre otras.

En el supuesto de déficit por circunstancias excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria), el tratamiento es diferente. En estos casos, deberá presentarse un plan de reequilibrio, detallando las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales.

En cuanto a las **Medidas Coercitivas**, indicar que solo se pueden imponer por causas muy excepcionales: falta de presentación del Plan Económico Financiero, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero, en estos casos y por su persistencia de incumplimiento, el Gobierno central puede incluso acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada, y ésta presentar una propuesta de medidas que serán de obligado cumplimiento. La persistencia en el incumplimiento del objetivo de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse gestión gravemente dañosa para los intereses generales y **podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de acuerdo con el artículo 61 LRBRL.**

25.-¿CUANTOS TIPOS DE PLANES HAY PARA CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS ?

- a) **Planes de saneamiento financiero:** Regulados en la Ley de Haciendas Locales en relación a la autorización de operaciones de crédito cuando el ahorro neto sea negativo, para rebajar el nivel de endeudamiento. O cuando existan Remanentes de Tesorería negativos y operaciones de refinanciación a fin de reducir la deuda.
- b) **Planes económico-financieros:** Regulados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para corregir desequilibrios financieros, por incumplimientos

de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda pública, en el año en curso y uno más,

- c) **Planes de Ajuste:** Regulados en el Real Decreto-Ley 4/2012, RDL 4/2013, de 22 de febrero y RDL 8/2013, de 28 de junio y en la LO 2/2012 son a largo plazo, 10 años. Su finalidad es poder acceder a mecanismos de financiación, tiene un objetivo financiero, es decir transformar deudas a corto en deudas a largo plazo a fin de garantizar la sostenibilidad de las entidades locales.

Pueden referirse al mecanismo de pago a proveedores, que hasta ahora es para lo que han servido afectando la PIE de ejercicios futuros, están vinculados a controles muy exhaustivos de la administración central y hasta ahora ha habido 3 tipos su duración inicial es a 10 años de amortización con 2 de carencia salvo las modificaciones que se han introducido en el BOE de fecha 11 de junio de 2014, donde se publica la Orden PRE/966/2014, de 10 de junio que se aplica a los municipios acogidos a Plan de Proveedores (R.D. Ley 4/2012) y tiene varias modalidades para la ampliación de los periodos de carencia y amortización, así como para el tipo de interés, previo cumplimiento de una serie de requisitos por parte de las EELL.

- d) **Otros planes de saneamiento regulados en otras normas:** Reintegros de los saldos deudores resultantes a cargo de las Entidades locales en las liquidaciones definitivas de la participación en tributos del Estado de los años 2008 y 2009 (DF 10 LPGE 2012). Ayuntamientos que soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez o lo hayan solicitado durante 2012 (DA 1 LO 2/2012 modificada por LO 4/2012).

Las Corporaciones Locales que hayan aprobado planes de ajuste por el RD 4/2012, de pago a proveedores, tienen limitación para formalizar nuevos préstamos de inversión mientras tengan Remanente de Tesorería negativo.

Durante el tiempo de vigencia de un Plan Económico-Financiero o Plan de Ajuste las Entidades locales y sus Organismos Autónomos no podrán directa o indirectamente adquirir, constituir o participar en la constitución directa o indirecta de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes. Tampoco podrán realizar aportaciones

o suscribir ampliaciones de capital de Entidades Públicas Empresariales de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación, salvo excepcionalmente que en el ejercicio presupuestario anterior hubieran cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y el periodo medio de pago a proveedores no supere más de treinta días el plazo máximo de la normativa de morosidad.

Los planes deben entenderse vinculantes ya que presuponen un compromiso que debe orientar la actuación de la entidad local. Especialmente, los presupuestos, tanto en fase de aprobación como en fase de ejecución, deben ser compatibles con los objetivos del plan.

26.-¿QUÉ ES EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN ECONÓMICA FINANCIERA?

La importancia del principio de transparencia ha llevado al legislador a establecer en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la obligación de las Administraciones Públicas de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de la citada Ley, así como de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y es que este principio es la base del funcionamiento de las Administraciones Públicas por resultar clave para la rendición de cuentas y el control de la gestión pública, contribuyendo a generar confianza en el correcto funcionamiento del sector público.

Al respecto significar que la reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública – articulándose a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulándolo como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

Por su parte la ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia Publica de Andalucía, tiene por objeto el desarrollo de la normativa básica estatal,

ahondando, en la medida de sus posibilidades, en la ampliación del ámbito de la actividad que se somete a la transparencia. Dentro de su ámbito de aplicación se encuentran las entidades locales andaluzas como no podía ser de otra manera, disponiéndose dentro del título de la publicidad activa la necesidad de que las mismas deban hacer pública, información económica financiera y presupuestaria para que todas las personas puedan tener acceso a una información veraz.

Dado que ambas normas la estatal y la andaluza, pretenden “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública”, “garantizar el derecho de acceso a la información” y “establecer las obligaciones” a cumplir por los responsables políticos, se considera relevante indicar que en la Ley 19/2013, se tipifican infracciones por incumplimientos de la misma, de ahí que se considere conveniente relacionar algunas de ellas en materia de gestión económico-presupuestaria:

Así constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:

El incumplimiento de destinar el superávit presupuestario a la reducción de endeudamiento neto, previsto en el art. 32.

El incumplimiento de destinar los ingresos obtenidos por encima de los previstos a reducir el nivel de deuda pública.

- El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en la normativa presupuestaria.
- La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación e ingreso en el Tesoro recaudar sin rendir cuentas.
- Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria.
- La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones y pago, cuando ésta resulte preceptiva; o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la Intervención.
- La ausencia de justificación de la inversión de los fondos en anticipos de caja fija y pagos a justificar.
- El alcance en la administración de fondos públicos no justificar.

27.-¿QUE CONSECUENCIAS TIENE LA COMISIÓN DE INFRACCIONES EN LA LEY DE TRANSPARENCIA?:

- La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.
- La obligación de indemnizar a la Hacienda pública exigencia de responsabilidad patrimonial.
- Dar conocimiento al Tribunal de Cuentas por si procediese iniciar procedimiento de responsabilidad contable.
- Si las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, dar conocimiento al Fiscal General.

28.-¿COMO SE INSTRUMENTA EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: ORDEN HAP 2105/2012 DE 1 DE OCTUBRE?

Contar con más información, de mejor calidad y accesible mitiga los problemas de información asimétrica y disipa incertidumbres sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas, pues permite un seguimiento más riguroso de su situación económica y financiera, esta Orden viene a establecer las especificaciones del contenido de la información que debe ser remitida, así como la frecuencia y la forma de suministro para cumplir así con eficacia con la instrumentación del principio de transparencia

La Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre (publicada en el BOE del día 8 de noviembre) viene a cumplir con diversos objetivos. Con ella se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en La ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se adaptan las previsiones en materia de transparencia de las Administraciones Públicas y se actualiza y reordena la información que las Corporaciones Locales tienen el deber de suministrar así como los plazos para cumplir con esas obligaciones, Sin duda ello contribuye a llevar a cabo un seguimiento más efectivo del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y del resto de obligaciones fiscales europeas, del conjunto de las Administraciones, con las que España está plenamente comprometida.

4. EL CONTROL INTERNO

4.1. El control interno: funciones y responsabilidades

¿Qué es el control interno?

En todas las Entidades Locales se ejerce una función pública, esencial y necesaria, de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria a la que se denomina control interno y cuya responsabilidad se atribuye a un órgano de intervención cuyo titular ha de ser necesariamente un funcionario.

Así se establece en el art. 92.bis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

- Funciones públicas en las Corporaciones Locales:

Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen el ejercicio de autoridad, la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, así como todas aquellas que contribuyan a la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones.

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional : (...) b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

¿Quién ejerce el control interno en las Corporaciones Locales ?

La responsabilidad del control interno en las Entidades Locales está atribuida expresamente a funcionarios con habilitación de carácter nacional, denominados interventores y pertenecientes a la escala administrativa de interventores-tesoreros. No obstante, en las Corporaciones Locales cuya

Secretaría esté clasificada en tercera clase, las funciones del Interventor formarán parte del contenido del puesto de trabajo de aquella, salvo que se agrupen a efectos de Intervención.

Indicar, que de especial interés resulta la ley 27/2013, de 27 diciembre, al establecer una regulación específica y singular de las funciones de control financiero y presupuestario muy riguroso, de esta forma se señala en la exposición de motivos que en aras de este objetivo se refuerza la función interventora y se habilita al Gobierno para establecer las normas de los procedimientos de control. Asimismo hay un fortalecimiento de este control y del papel supervisor y director de la Administración que ejerza la tutela financiera. En este sentido, se impone informe previo, necesario y vinculante de esa Administración para el ejercicio de competencias impropias sobre garantía de suficiencia financiera (art. 7.4 LBRL); igualmente, se requiere informe de esa Administración sobre el modo concreto de prestación en la gestión coordinada de servicios municipales (art. 26.3 LBRL) y en la elaboración de planes económico-financieros (art. 116.bis LBRL).

Se amplían las funciones de la Intervención. Así se exige informe previo de ese órgano de control sobre el modo de gestión de los servicios públicos, en particular, para la utilización de formas empresariales (art. 85.2 LBRL); y también para la reordenación del sector público empresarial local (DA 9ª LBRL).

Se pasa al Estado la creación, clasificación y supresión de puestos reservados a funcionarios locales de habilitación nacional; se reafirma la intermediación del Ministerio de Hacienda en nombramiento y cese de Interventores. (arts. 92, 92.bis y 101.1 LBRL).

Se atribuye al Gobierno estatal la elaboración de normas sobre procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, vinculantes para los Interventores locales en sus funciones de intervención, control financiero y control de eficacia. Anualmente deben enviar a la Intervención General del Estado un informe resumen de los controles desarrollados según plazos y normas que se establezcan (art. 213 TRLHL).

Se establece que el órgano de intervención remitirá al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la

entidad local y el Pleno que sean contrarios a los reparos formulados por la Intervención (art. 218.2 TRLHL).

¿Qué funciones están atribuidas a la Intervención?

Según se recoge en el Real Decreto 1174/1987, las funciones de Intervención está clasificadas en dos grupos:

- Control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.
- Contabilidad.

En primer lugar, el control y fiscalización de la gestión económico financiera y presupuestaria supone la realización de las siguientes tareas:

1. La fiscalización, en los términos previstos en la legislación, de todo acto, documento o expediente que de lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico o que puedan tener repercusión financiera o patrimonial, emitiendo el correspondiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes.
2. La intervención formal de la ordenación del pago y de su realización material.
3. La comprobación formal de la aplicación de las cantidades destinadas a obras, suministros, adquisiciones y servicios.
4. La recepción, examen y censura de los justificantes de los mandamientos expedidos a justificar, reclamándolos a su vencimiento.
5. La intervención de los ingresos y fiscalización de todos los actos de gestión tributaria.
6. La expedición de certificaciones de descubierto contra los deudores por recursos, alcances o descubiertos.
7. El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de créditos de los mismos.

8. La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico– financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la presidencia, por un tercio de los concejales o diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de nuevos servicios o reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico–financiera de las respectivas propuestas. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión sobre cuyas repercusiones presupuestarias pudiera dudarse, podrán solicitar al presidente el uso de la palabra para asesorar a la corporación.
9. La realización de las comprobaciones o procedimientos de auditoría interna en los organismos autónomos o sociedad mercantiles dependientes de la entidad con respecto a las operaciones no sujetas a intervención previa, así como el control del carácter financiero de los mismos, de conformidad con las disposiciones y directrices que los rijan y los acuerdos que al respecto adopte la corporación

No obstante, aquellas Entidades Locales que tengan implantado un sistema informático de gestión y seguimiento presupuestario podrán establecer que las funciones de control y fiscalización interna se efectúen por muestreo o por los medios informáticos de que disponga la Entidad Local.

En segundo término, la función de contabilidad comprende:

1. La coordinación de las funciones o actividades contables de la Entidad Local, con arreglo al plan de cuenta a que se refiere el artículo 114 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.
2. La preparación y redacción de la cuenta general del presupuesto y de la administración del patrimonio, así como la formulación de la liquidación del presupuesto anual.
3. El examen e informe de las cuentas de tesorería y de valores independientes y auxiliares del presupuesto.

Además de todo lo anterior, hay que tener en cuenta la nueva redacción dada por la ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local al artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), en la forma anteriormente referida.

4.2. La función interventora

Según el artículo 214 del TRLHL, se entiende por función interventora las acciones encaminadas a *“fiscalizar todos los actos de las Entidades Locales y de sus Organismos Autónomos que den lugar a reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos deriven y a recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso”*.

De esta definición se puede extraer que la función interventora tiene un carácter interno y preventivo, y tiene como objetivo garantizar el cumplimiento, en todo momento, de las normas relativas a la disciplina presupuestaria, a los procedimientos de gestión de gasto y de ingresos, y a la aplicación de los fondos públicos. El artículo 214 antes mencionado pone de manifiesto el ámbito de aplicación de dicha función interventora:

- Ámbito subjetivo: las Entidades Locales y todos sus Organismos Autónomos.
- Ámbito objetivo: todos los actos realizados por el Ente Local, con las excepciones contempladas en el TRLHL.

Existen dos modalidades de realización de la función interventora:

- a) Intervención formal, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados en el expediente.
- b) Intervención material, que trata de comprobar la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

¿Cómo se desarrolla la función interventora?

La función interventora comprende las siguientes fases:

1. Intervención crítica o previa: consistente en examinar, antes de que se tome cualquier decisión o se dicte resolución, todo acto, documento o expediente que sea susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos, con el fin de asegurar el cumplimiento de los procedimientos establecidos y su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

En materia de gastos, la fiscalización previa consistirá en comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones de los negocios jurídicos a suscribir por las autoridades competentes se ajustan a la Ley y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

Por lo que se refiere a los ingresos, la fiscalización previa de los derechos se puede sustituir por la inherente toma de razón en contabilidad, sin perjuicio de la realización de otras comprobaciones.

El artículo 219.1 exime de la fiscalización previa los siguientes supuestos:

1. Los gastos de material no inventariable.
2. Los contratos menores.
3. Los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al periodo inicial.
4. Otros gastos menores de 3.005,06 euros que se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

¿Qué consecuencias tiene que la intervención informe en desacuerdo sobre un acto, documento o expediente?

Al respecto reseñar la nueva redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre al artículo 218 del TRLRHL de tal manera que cuando se produzcan los citados desacuerdos, el órgano interventor elevará informe al

Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Dicho informe atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice.

Lo contenido en este apartado constituirá un punto independiente en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

El órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. A la citada documentación deberá acompañar, en su caso, los informes justificativos presentados por la Corporación local.»

¿Qué es la fiscalización previa limitada?

Siempre que el Pleno lo acuerde, a petición del Presidente de la Corporación y previo informe del órgano de intervención, la fiscalización previa podrá limitarse a comprobar los términos enumerados en el artículo 219.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales:

a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto y obligación que se proponga contraer.

En el caso de compromisos de carácter plurianual habrá que comprobar también el cumplimiento de los requisitos y limitaciones de este tipo de compromisos de gastos (art. 174 del TRLH).

b) Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente.

c) Cualquier otro aspecto que se determine por el pleno a propuesta del presidente.

En cualquier caso, esta fiscalización limitada se complementará con otra “intervención plena” que se realizará con posterioridad sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que fueron objeto de fiscalización limitada mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoria, con el fin de verificar el cumplimiento de todos los requisitos del procedimiento de gasto establecido.

Una vez realizado el control posterior, la Intervención emitirá un informe escrito en el que consten todas las observaciones y conclusiones que se deduzcan de la fiscalización a posterior, que se remitirá a los órganos gestores, para que formulen las observaciones que consideren pertinentes, y posteriormente al Pleno de la Entidad Local.

4.3. Control financiero y control de eficacia

¿Qué es el control financiero?

El control financiero es aquel control que tiene como objeto informar sobre la adecuada presentación de la información financiera, sobre el cumplimiento de las normas y directrices de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.

En este sentido el control financiero consistirá en verificar:

- Que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han realizado conforme a las normas de aplicación (auditoría de cumplimiento).
- Que la contabilidad general, cuentas anuales y demás estados e informes reflejen fielmente el resultado de la gestión (auditoría financiera).
- Que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se realizan conforme a los criterios de eficiencia, eficacia y economía (auditoría operativa).
- Que los procedimientos aplicados han sido formulados conforme a la normativa aplicable (auditoría de sistemas y procedimientos).
- En el caso en que los presupuestos de los servicios y entes dependientes de la Entidad Local, se formulen por programas, objetivo o planes de actuación, el control financiero tendrá por objeto el examen, análisis y evaluación de los procedimientos de seguimiento de los objetivos (*auditoría de programas presupuestarios y planes de actuación*).

¿Cuál es el ámbito de aplicación del control financiero?

De acuerdo con lo establecido en el artículo 214.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el control financiero se aplicará respecto a:

- Los servicios de las Entidades Locales.
- Sus Organismos Autónomos.
- Las Sociedades Mercantiles dependientes.

¿Cuál es el procedimiento de control financiero?

El control financiero habrá de realizarse mediante la aplicación de procedimientos de auditoría u otras técnicas de control, de acuerdo con las normas del Sector Público. En este sentido, hay que tener en cuenta las Normas de Auditoría del Sector Público, publicadas por la IGAE, que si bien, en principio, no son directamente aplicables al sector público local, en ausencia de otras normas específicas, deben tomarse como referencia.

Como resultado de estas acciones, el órgano de control financiero emitirá un informe escrito en el que consten todas las observaciones y conclusiones que se deriven del examen realizado, que habrá de remitirse a los órganos de gestión de la actividad controlada para que realicen cuantas alegaciones y observaciones estimen oportunas. Los informes, junto con los comentarios del órgano gestor, se remitirán al Pleno de la Entidad.

¿Qué consecuencias tiene el control financiero?

El control financiero, al tratarse de un acto de control a posteriori, no permite corregir las deficiencias observadas en el procedimiento, y por ello, no deriva en la posibilidad de suspender la tramitación administrativa de actos concretos.

¿Qué es el control de eficacia?

El art. 221 del TRLHL define el control de eficacia como aquel que tiene “por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones”.

De esta definición se deducen tres grandes objetivos:

- Comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, que sólo será plenamente aplicable en el momento en que se implante en el ámbito local un modelo presupuestario por objetivos.
- Análisis del coste de funcionamiento de los servicios e inversiones, que exige el establecimiento de la contabilidad analítica o de costes en el sector público local.
- Análisis del rendimiento de los servicios e inversiones, que debe analizar, no sólo la utilidad de los servicios y de las inversiones de las Entidades Locales si no que sean realizados con el mínimo coste.

4.4. El desarrollo de la contabilidad

Según lo dispuesto en el artículo 204 del TRLHL es competencia de la Intervención de una Entidad Local, la llevanza y el desarrollo de la contabilidad pública en sus dos vertientes: presupuestaria y patrimonial.

En su vertiente presupuestaria, y sin perjuicio de los actos presupuestarios sometidos a fiscalización, el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI del TRLHL, atribuye a la Intervención las funciones siguientes:

- En la elaboración del Presupuesto de la Entidad Local, corresponde al Interventor suscribir la documentación anexa relativa a la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior y al avance de liquidación del Presupuesto corriente. Así como informar, antes de su remisión al Pleno, todo los Estado y documentos que conforman el Presupuesto General de la Entidad.
- Corresponderá igualmente a la Intervención de la Entidad Local, la emisión de las certificaciones de existencia de crédito necesaria a los efectos de la tramitación de los expedientes de gasto.
- Los expedientes de concesión de crédito y suplementos de créditos deberán ser informados por la Intervención antes de su remisión al Pleno de la Corporación.
- En la autorización de gasto con imputación a ejercicios futuros (gastos plurianuales), el Interventor deberá certificar que no se superan los límites legales para este tipo de gastos.

A esto hay que añadir las nuevas funciones de remisión que le atribuye la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, siendo importante reseñar las responsabilidades personales en que se puede incurrir por incumplimiento de dicha obligación de remisión de información.

Por último, y como una manifestación mas de la regulación del control interno llevada a cabo recientemente por la Ley 27/2013, se considera necesario aludir a la posibilidad de la Colaboración con las Intervenciones locales, que prevé la disposición adicional séptima de la LRSAL, según la cual:

La Intervención General de la Administración del Estado podrá asumir, previa la formalización del oportuno convenio con la Entidad Local interesada, la realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales.

En el convenio deberá preverse la contraprestación económica que habrá de satisfacer la Entidad Local al Estado y que podrá dar lugar a una generación de crédito de conformidad con lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

Suscrito el convenio mencionado en el apartado primero, la Intervención General podrá encomendar la realización de dichas actuaciones de apoyo técnico a la Intervención Delegada, Regional o Territorial que en cada caso se determine.

5. LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

5.1. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales

El patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que, por cualquier título, les pertenezcan.

Los bienes de las Entidades Locales se encuentran regulados en la Ley 7/99, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, el artículo 1.2 de la citada ley establece que éstos se rigen por la presente Ley, por el Reglamento que la desarrolle y por las ordenanzas propias de cada entidad, sin perjuicio de la legislación básica del Estado que, en su caso, resulte de aplicación. Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley 7/99, los bienes de las Entidades Locales se rigen:

- a) Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local, artículos 79 a 83 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- b) Por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas,(Disposición Final segunda.5) .
- c) Por la Ley 7/99, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, modificada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- d) Por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero.
- e) En defecto de la legislación anterior, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos.
- f) Por las Ordenanzas propias de cada Entidad.
- g) Supletoriamente, por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.

Los bienes de las Entidades Locales se clasifican en dos categorías:

- Los bienes de dominio público, que pueden ser de uso o de servicio público.
- Los bienes patrimoniales.

Los denominados bienes comunales no constituyen una tercera categoría de bienes locales, sino que gozan de la naturaleza de bienes demaniales o bienes de dominio público, aunque con ciertas peculiaridades como que únicamente pueden pertenecer a los Municipios y Entidades Locales menores.

Dentro de los bienes de dominio público hay que distinguir aquéllos que lo son “por naturaleza”, pero que no pueden pertenecer a las Entidades Locales sino sólo al Estado y que son los bienes del demanio marítimo, los del demanio hídrico y los del demanio militar.

Por su parte, el demanio “artificial” lo constituyen aquellos bienes que conservan este carácter de bienes de dominio público durante el tiempo que pertenecen a alguno de los entes públicos territoriales (como son las Comunidades Autónomas o Entidades Locales). Se trata de las carreteras, ferrocarriles, etc.

5.2. Los bienes de dominio público

Son bienes de dominio público los destinados o afectados al uso o al servicio público.

Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general, cuya titularidad sea de la Entidad Local.

Son bienes de servicio público los de titularidad de las Entidades Locales destinados al cumplimiento de las competencias o fines públicos que, en cada momento, les corresponda, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales, sedes de las Juntas Vecinales, mercados, cementerios, museos, centros de enseñanza pública, montes catalogados de utilidad pública, piscinas, zonas de deporte y polideportivos y, en general, cualquier otro bien destinado a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno, es decir, no se pueden vender, no pueden ser objeto de mandamientos de embargo no pueden ser adquiridos en propiedad por los particulares mediante su posesión continuada y no están sujetos a tributación de ningún tipo.

La inembargabilidad de los bienes de dominio público implica la prohibición de los jueces de dictar providencias de embargo contra sus derechos y bienes. En este sentido ha sido decisiva la STC 66/1998, que limitó la inembargabilidad a los bienes y derechos de la hacienda local a los bienes demaniales. Por lo tanto, sí cabe la ejecución de hipotecas sobre bienes patrimoniales inmuebles no afectados directamente a la prestación de servicios públicos.

Aunque tradicionalmente se ha entendido que el dominio público sólo podía tener por objeto bienes inmuebles, y dentro de ellos, porciones o partes del territorio nacional, en la actualidad la doctrina dominante entiende que las razones justificativas del régimen de protección demanial para los inmuebles de dominio público valen para ciertos bienes muebles, como los documentos, archivos y obras de arte de las colectividades públicas puestos a disposición del público o de un servicio público.

La calificación de un bien como demanial o de dominio público se produce mediante su afectación a un destino público. De ahí la importancia en señalar las formas en que tiene lugar su comienzo y cese.

Los bienes de dominio público natural (los ríos, las playas etc.) adquieren el carácter demanial por la aplicación de una norma que establece esa condición para todo un género de bienes. En este caso, la adquisición de la demanialidad es independiente de cualquier actuación de la Administración.

Para los bienes que forman parte del dominio público artificial, formado por los bienes que presentan las mismas características que los de propiedad privada, el inicio de la demanialidad requiere de una actividad de la Administración. Las distintas formas de afectación están recogidas en el RBEL y son las siguientes:

- a) La afectación expresa a un uso o servicio público, por la que mediante un expediente, se acredita la oportunidad y legalidad de la misma. El expediente será resuelto por la Corporación Local mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Entidad, previa información pública durante un mes.
- b) La afectación implícita, que tiene lugar cuando la vinculación del bien a un uso o servicio público deriva expresa o implícitamente de actos de la Entidad Local como puede ser, por ejemplo, la aprobación de los planes de ordenación urbana y los proyectos de obras o servicios.
- c) La afectación presunta que se entiende producida por la adscripción de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público o comunal, o cuando la Corporación Local, adquiere por usucapión, con arreglo al derecho civil la propiedad de una cosa que hubiese estado destinada a un uso o servicio público o comunal.

El cese de la demanialidad se produce a través del fenómeno inverso de la desafectación, cuyo efecto es convertir el bien demanial en bien patrimonial. Puede revestir las mismas formas o variedades que la afectación aunque la desafectación presunta no está regulada.

Los bienes de dominio público admiten cuatro tipos de uso:

1. **Uso común:** es el que corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados. El uso común puede ser:
 - General, cuando no concurren circunstancias singulares.
 - Especial, cuando éstas concurren por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante.
2. **Uso privativo:** es el constituido por la ocupación de una porción de dominio público, de tal modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.
3. **Uso normal:** es aquel que es conforme con el destino principal del bien de dominio público.
4. **Uso anormal:** aquel que, al contrario, no es conforme con el destino del bien.

Tanto el uso privativo de bienes de dominio público como el uso anormal de los mismos están sujetos, en todo caso, a concesión administrativa que se otorgará previa licitación, de acuerdo con lo dispuesto en el RBEL.

5.3. Los bienes comunales

Los bienes comunales son bienes de dominio público que solo pueden pertenecer a los Municipios y Entidades Locales menores, y cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Si bien es cierto que la doctrina ha discutido la naturaleza demanial de estos bienes, lo cierto es que la Ley LBRL parece otorgarles de forma inequívoca tal naturaleza.

El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectúa, como regla general, en régimen de explotación común o cultivo colectivo, si bien, podrán adoptarse otras formas de aprovechamiento cuando aquélla no sea posible.

Estas otras formas son:

1. El aprovechamiento peculiar, según la costumbre o reglamentación propia de la Entidad Local.
2. La adjudicación por lotes o suertes.
3. Si estas modalidades no resultan posibles, podrá acudir a la adjudicación mediante precio.

La explotación común o cultivo colectivo implica el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten, en cada momento la cualidad de vecino sin distinción por razón de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros domiciliados en el término municipal también gozan de este derecho.

La adjudicación por lotes o suertes se hace a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa de su situación económica.

La adjudicación mediante precio deberá ser previamente comunicada a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, y se efectuará de acuerdo con lo previsto en la legislación de contrato de las Administraciones Públicas. En la adjudicación mediante precio, el importe se

destinará a servicios propios de la Entidad Local sin que la Entidad pueda distraer más de un diez por ciento del mismo para otros fines. Los vecinos o vecinas postores tendrán preferencia en igualdad de condiciones sobre los que no tengan tal carácter. En cualquier caso, a falta de licitadores la adjudicación se podrá hacer de forma directa.

Los montes vecinales o en mano común son bienes comunales aprovechados por los vecinos de determinadas parroquias o lugares más cercanos a aquellos. Aunque por la propia definición legal son propiedades privadas que se rigen por su ley especial y, supletoriamente, por el Código Civil, son como los bienes comunales, es decir, indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Es competencia de la Administración su deslinde y amojonamiento y la regulación sucesoria, pues en caso de extinción de la agrupación vecinal titular, la Entidad Local menor o el Municipio donde radique el monte regulará su disfrute y conservación en las condiciones establecidas para los bienes comunales en la LBRL.

5.4. Los bienes patrimoniales

Son bienes patrimoniales o de propios, aquellos que siendo propiedad de la Entidad Local, no estén destinados al uso público ni afectados a algún servicio público y que pueden constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad. Son bienes que poseen los Ayuntamientos en el mismo régimen que los particulares, y que se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

En la normativa local se conceptúan como bienes patrimoniales: las parcelas sobrantes, los efectos no utilizables y el patrimonio municipal del suelo.

Las parcelas sobrantes son bienes patrimoniales que se definen como porciones de terreno propiedad de las Entidades Locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no sean susceptibles de uso adecuado.

Son efectos no utilizables todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación, o deficiente estado de conservación resulten inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario.

El patrimonio municipal del suelo está constituido por los terrenos necesarios para prevenir, encauzar y desarrollar la expansión de la población, constituyendo una reserva para su utilización futura. El patrimonio municipal del suelo está integrado por los bienes municipales patrimoniales clasificados en el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable.

Los bienes patrimoniales que no se encuentren afectados a un uso o servicio público son embargables. A estos efectos es necesario que la no afectación de estos bienes conste como tal en el inventario de todos sus bienes y derechos que están obligadas a formar las Corporaciones Locales, cualquiera que sea la naturaleza o forma de adquisición de aquellos.

Las Entidades Locales tienen plena capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes de todas clases y ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio. En concreto, las Corporaciones Locales pueden adquirir bienes y derechos por los siguientes medios:

- Por atribución de la Ley.
- A título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de expropiación.
- Por herencia, legado o donación.
- Por prescripción.
- Por ocupación.
- Por cualquier otro modo legítimo que esté de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Para adquirir bienes a título oneroso, será necesario cumplir los requisitos recogidos en la normativa que regula la contratación de las Entidades Locales. Tratándose de bienes inmuebles será preciso, además, un informe pericial previo.

5.5. Potestades de las Entidades Locales respecto de sus bienes

Los Municipios, Provincias e Islas, en todo caso, y las demás Entidades Locales de carácter territorial, cuando así lo prevean las Leyes de las correspondientes Comunidades Autónomas, pueden ejercer las siguientes potestades en relación con sus bienes de dominio público o patrimoniales:

1. Potestad de investigación: es la facultad de las corporaciones locales para investigar la situación de los bienes y derechos que presuman de su propiedad, al objeto de determinar su titularidad, siempre que no conste aquélla. El ejercicio de esta acción investigadora puede acordarse, bien de oficio a iniciativa, en su caso de otra administración, o bien por denuncia de los particulares.
2. Potestad de deslinde: las corporaciones locales ostentan, asimismo, la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuando los límites entre ambos resulten imprecisos o cuando existan sobre los mismos indicios de usurpación. El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. Estas operaciones tienen por objeto delimitar la finca a la que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma, para lo cual será preciso tramitar el oportuno expediente de deslinde. Acordado éste, se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviera inscrita.
3. Potestad de recuperación de oficio: las Entidades Locales pueden recobrar, por sí mismas y en cualquier momento, la tenencia de sus bienes de dominio público. Cuando se trate de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año a contar desde el día siguiente al de la fecha en que se hubiera producido la usurpación. Transcurrido ese plazo, procederá la acción correspondiente ante los tribunales ordinarios. En esta materia no se admitirán interdictos contra las actuaciones de los agentes de la autoridad. El procedimiento para la recuperación de la posesión, puede iniciarse:
 - a) De oficio, por la propia corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra administración.
 - b) Por denuncia de los particulares. En todo caso, la recuperación en vía administrativa requiere acuerdo previo de la Corporación, el cual debe ir acompañado de los documentos que acrediten la posesión, salvo que se trate de repeler usurpaciones recientes. Este privilegio o potestad habilita a las Corporaciones Locales para utilizar todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito, se pongan en conocimiento de la autoridad judicial.

4. Potestad de desahucio administrativo: es la facultad de las Corporaciones Locales para extinguir los derechos que existan sobre los bienes de dominio público o comunales, y de las ocupaciones a que hayan dado lugar, cuando aquéllos se hubieran constituido en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título. Como señala la LBELA, la extinción debe hacerse por vía administrativa, mediante el ejercicio de las oportunas facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda con arreglo a derecho. La protección de los bienes de las Corporaciones Locales se asegura, además de a través de las potestades anteriores, mediante la inscripción en inventarios o catálogos administrativos, que permiten un conocimiento de la naturaleza y situación de los bienes. Los inventarios son relaciones de bienes que la Entidad Local confecciona para su propio conocimiento interno. La inclusión en un catálogo no añade nada respecto de las potestades exorbitantes de defensa y recuperación de bienes que antes hemos examinado. Tan sólo constituyen un principio de prueba por escrito dado el carácter probatorio general que se otorga a los documentos elaborados por los funcionarios públicos. Las Corporaciones Locales están obligadas a formar inventario de sus bienes y derechos, constituyendo inventarios diferentes cuando se trata de Entidades con personalidad jurídica independiente de la propia Corporación. En el inventario se señalarán los siguientes bienes: inmuebles, derechos reales, muebles de carácter histórico, artístico o de considerable valor económico, valores mobiliarios, créditos y derechos de carácter personal de la Corporación, vehículos, semovientes, bienes muebles no comprendidos en esta lista y bienes y derechos revertibles.

¿Qué son los inventarios o catálogos administrativos de bienes?

La legislación local obliga a las Corporaciones Locales a la inscripción de sus bienes en el Registro de la Propiedad de acuerdo con lo dispuesto en la legislación hipotecaria. Son bienes inscribibles todos los inmuebles patrimoniales y los derechos reales sobre los mismos, incluso los calificados de dominio público artificial, como un edificio afectado a un uso o servicio público. No son susceptibles de inscripción los bienes de dominio público natural. En la legislación Hipotecaria se reconoce como privilegio a las Corporaciones Locales la posibilidad de inscribir sus bienes inmuebles

aunque carezcan de título escrito de dominio mediante certificación expedida por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos. Además, la ley hipotecaria da la posibilidad a los particulares de que inscriban las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, canales, puentes y obras destinadas al servicio público de que son titulares.

¿Es obligatorio inscribir los bienes de las Entidades Locales en el Registro de la Propiedad?

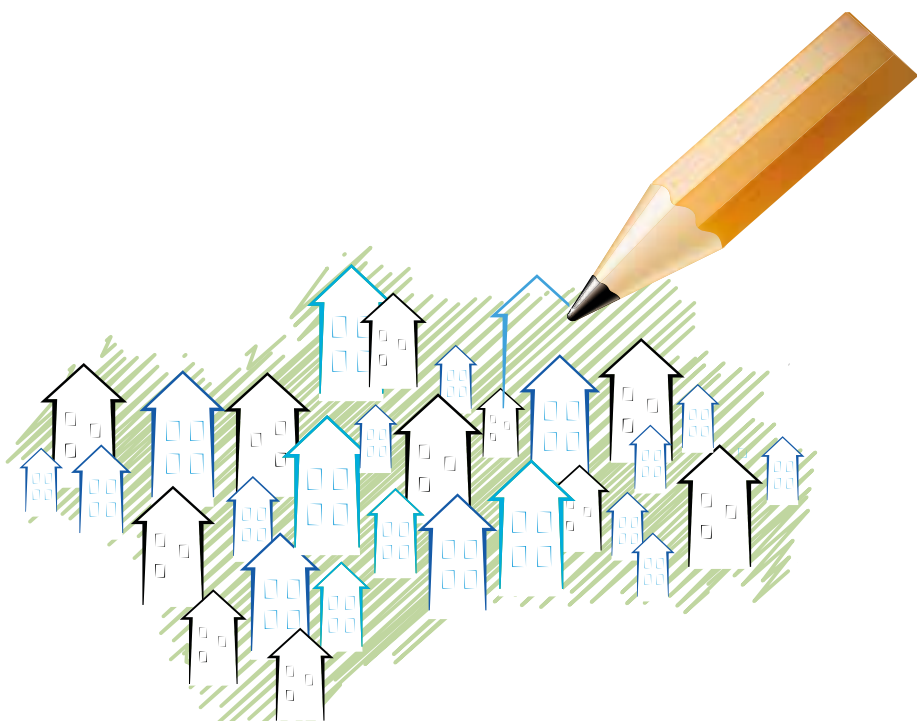
La legislación local obliga a las Corporaciones Locales a la inscripción de sus bienes en el Registro de la Propiedad de acuerdo con lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

Son bienes inscribibles todos los inmuebles patrimoniales y los derechos reales sobre los mismos, incluso los calificados de dominio público artificial, como un edificio afectado a un uso o servicio público. No son susceptibles de inscripción los bienes de dominio público natural.

En la legislación Hipotecaria se reconoce como privilegio a las Corporaciones Locales la posibilidad de inscribir sus bienes inmuebles aunque carezcan de título escrito de dominio mediante certificación expedida por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos. Además, la ley hipotecaria da la posibilidad a los particulares de que inscriban las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, canales, puentes y obras destinadas al servicio público de que son titulares.

IV.

La Contratación en las Entidades Locales



INTRODUCCIÓN

La norma jurídica donde se contiene el grueso en la materia de contratación pública es el [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público](#). Dicha norma procede de la delegación legislativa concedida por las Cortes Generales a través de la disposición final 32.ª de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#), por el cual se elabora un texto único en el que se incluyan debidamente aclaradas y armonizadas, todas las disposiciones aplicables a la contratación del sector público.

Dicha delegación legislativa se justifica por los siguientes motivos:

a) Las distintas modificaciones que se han llevado a cabo, por diversos motivos, desde la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público.

Con la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se ha procedido a integrar en un texto único todas las modificaciones introducidas a la [Ley 30/2007, de 30 de octubre](#), a través de diversas Leyes que modifican la misma, que han dado una nueva redacción a determinados preceptos o han introducido nuevas disposiciones. Dichas Leyes son las siguientes: el [Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo](#); el [Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público](#); la [Ley 14/2010, de 5 de julio, de infraestructuras y los servicios de información geográfica en España](#) la [Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales](#); la [Ley 34/2010, de 5 de agosto](#), de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras; la [Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo](#); la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el [Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido](#)

y fomento de la rehabilitación de viviendas; la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y la Seguridad y la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

b) Se ha procedido a integrar en el texto las disposiciones vigentes relativas a la captación de financiación privada para la ejecución de contratos públicos.

Por una parte, en materia de contrato de concesión de obras públicas, se han integrado las disposiciones sobre financiación contenidas en el Capítulo IV del Título V del Libro II, comprensivo de los artículos 253 a 260, ambos inclusive, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Por otra, para el contrato de colaboración público-privada se recogen en el texto las previsiones contenidas en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, incluyendo las relativas a la colaboración público-privada bajo fórmulas institucionales.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se diferencia respecto a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en lo siguiente: se ha procedido a ajustar la numeración de los artículos y, por lo tanto, las remisiones y concordancias entre ellos, circunstancia esta que se ha aprovechado, al amparo de la delegación legislativa, para ajustar algunos errores padecidos en el texto original. Igualmente, se ha revisado la parte final de la Ley, eliminando disposiciones e incluyendo otras motivadas por el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, y sus modificaciones.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ha derogado las siguientes normas en materia de contratación pública:

- a) La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- b) El Capítulo IV del Título V del Libro II, comprensivo de los artículos 253 a 260, ambos inclusive, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

- c) La disposición adicional séptima de la [Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del contrato de Concesión de Obras Públicas.](#)
- d) El artículo 16 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- e) Los artículos 37 y 38 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Desde la aprobación y posterior entrada en vigor del mencionado Texto Refundido, este ha sufrido distintas modificaciones como son las siguientes:

1.º [Orden EHA/3479/2011, de 19 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2012.](#)

Posteriormente, esa Orden fue sustituida por la [Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre,](#) por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2014, que elevó los umbrales comunitarios.

2.º [Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013,](#) que con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, se añade un apartado nuevo, el 3, a la disposición adicional vigésima octava del citado Texto Refundido. En la [Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014](#) hay que señalar su disposición adicional octogésima octava referida a la desindexación respecto a índices generales de contratos del sector público y la disposición transitoria quinta en relación con el régimen transitorio de la centralización de créditos.

3.º [Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo,](#) así como su posterior convalidación en la Ley 11/2013, de 26 de julio. En su artículo 15 se añade una disposición final 32.ª al Texto Refundido sobre formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral.

La disposición final séptima modifica diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, como son los siguientes:

- Las modificaciones introducidas en los artículos 216 y 222 tratan de precisar el momento de devengo de los intereses de demora previstos en la Directiva por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en función de los diversos supuestos de recepción y tratamiento de las facturas, de forma consistente con la regulación de la [Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011](#).
- Mediante la modificación de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Contratos del Sector Público se excluye de la regulación general de los usos de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, las facturas electrónicas que se emitan en los procedimientos de contratación. En la medida que la factura es un elemento asociado a la ejecución del contrato, no está cubierta por las previsiones de la [Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004](#) en materia de utilización de medios electrónicos en los procedimientos de contratación, y parece conveniente dado que surte efecto en el ámbito fiscal, bancario, etc., prever una regulación autónoma. En la nueva disposición adicional trigésima tercera se articula un nuevo itinerario de presentación de facturas ante el órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, a efectos de asegurar que la Administración tiene un conocimiento exacto de todas las deudas que tiene contraídas por la ejecución de los contratos.

4.º [Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas](#). En su disposición final 13.ª se añade una nueva disposición adicional trigésima cuarta al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público referido a los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades.

5.º [Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros](#), cuya disposición final 5.ª hace una serie de modificaciones y añadidos en materia de contratación centralizada, con el objeto de avanzar en el proceso de racionalización administrativa de acuerdo con las pautas marcadas por la Comisión de Reforma de las Administraciones

Públicas, considerándose prioritario impulsar y extender el sistema de contratación centralizada para el aprovisionamiento del sector público.

6.º [Ley 10/2013, de 24 de julio](#), por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las [Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia](#), y [2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal](#), y se modifica la [Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios](#). En la disposición final 8.ª se añade un nuevo apartado 4 a la disposición adicional vigésima octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en relación a que no serán de aplicación las medidas establecidas en los artículos 9 y 10, párrafo tercero, del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, a los contratos derivados de adquisición de medicamentos promovidos al amparo de lo previsto en esta disposición adicional siempre que los ahorros que resulten de la compra centralizada sean superiores a las deducciones fijadas en dichos artículos.

7.º [Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización](#), en su artículo 42 se modifica el artículo 59 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con las uniones de empresarios, en su artículo 43 se modifica el artículo 65 del mencionado Texto Refundido para elevar los umbrales para la exigencia de clasificación y la disposición transitoria 4.ª referido a la determinación de los casos en que es exigible la clasificación de las empresas.

En el artículo 44 que modifica por un lado el artículo 96 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, por el cual se añade un supuesto de garantía de la contratación por retención en el precio y, además, la acreditación de la garantía podrá hacerse por medios electrónicos, y, por otro lado modifica el artículo 146 en relación al establecimiento, la forma y plazo para presentar la documentación que acompaña a las proposiciones de los licitadores.

En el artículo 46 se modifica el artículo 102.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para establecer una reducción del plazo para la devolución o cancelación de las garantías para las PYME en la terminación del contrato por causas no imputables al contratista.

En el artículo 47 se modifica el artículo 216 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público estableciendo una reducción del plazo de demora en el pago para que el contratista pueda optar a la resolución contractual. Además, en el artículo 47 se añade un artículo 228 bis en aquel Texto Refundido en relación con la comprobación de los pagos a los subcontratistas o suministradores.

8.º [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#) en su disposición adicional 3.ª se cambia la denominación de la “Plataforma de Contratación del Estado” contenida en el artículo 334 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público a “Plataforma de Contratación del Sector Público”, publicándose, en todo caso, la convocatoria de licitaciones y sus resultados en relación a todas las entidades comprendidas en el artículo 3.1 del mencionado Texto Refundido.

9.º [Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y de creación del registro contable de facturas en el Sector Público](#), se suprimen las letra f) del artículo 3.2 y el apartado 2 del artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Además, en dicho Texto Refundido se modifica el apartado 1 del artículo 65 en relación con la exigencia y efectos de la clasificación, los artículos 75 a 78 referido a la solvencia, se introduce un artículo 79 bis donde se concreta los requisitos y criterios de solvencia, se añade la disposición adicional primera bis, se modifica la letra f) de la disposición adicional decimosexta y se modifica la disposición transitoria cuarta.

10.º [Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas](#), que modificó el artículo 271 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el que se prevé la subrogación de la Administración concedente en el crédito expropiado y el correlativo descuento del importe no reembolsado a las cantidades resultantes de aplicar lo previsto en el artículo 271.1.

11.º [Ley 13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores](#) en su disposición final 1.ª se modifica el artículo 216.4 en el que se establece una excepción a la excepción, valga la redundancia, en relación a la obligación del cumplimiento de plazo en relación con la aprobación de las certificaciones de obra o los documentos

que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados.

12.º [Ley 2/2015, de 30 de marzo](#), de desindexación de la economía española, cuyo objetivo principal es establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública, que supone aproximadamente el 20 por ciento del Producto Interior Bruto, en los precios regulados y, en general, en todas las partidas de ingresos y de gastos de los presupuestos públicos. Se procede así a eliminar la regulación indexadora que, en buena medida, data de épocas con una inflación notablemente mayor. En los casos excepcionales en los que la revisión de valores monetarios sea indispensable, el objetivo de la Ley es ligar la actualización de precios y rentas a la evolución de los costes pertinentes en cada situación, facilitando con ello una mayor flexibilidad y una mejor reacción de la economía española ante perturbaciones. La justificación de la reforma se basa en que la situación de estabilidad de precios y de salarios, carece de sentido que el precio regulado de una prestación sujeta a obligación de servicio público o el de un contrato público se indexe a la evolución de precios de bienes y servicios sin incidencia directa en el coste de dicha prestación o suministro. Por este motivo, se establece también con carácter común a todos los tipos de revisión que, cuando vengan justificadas por la evolución de los costes, utilizarán la información específica aplicable, incluyendo los índices de precios que revistan dicho carácter, tal y como se definen en el artículo 2 de esta Ley. Se establece además que los costes deberán ser evaluados conforme al principio de eficiencia y buena gestión empresarial. ¹

13.º [Ley 31/2015, de 9 de septiembre](#), por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. En su artículo cuarto modifica la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para permitir la reserva de la participación en procedimientos de adjudicación de contratos a las empresas de inserción.

¹ A estos efectos, hay que tener en cuenta la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la aplicación del nuevo régimen jurídico de revisión de precios creado como consecuencia de la disposición adicional 88.ª de la Ley 22/2013, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 y la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española

14.º [Real Decreto-ley 10/2015](#), de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.

Esta norma tiene, entre otros objetivos, a través de su artículo 12 profundizar en las reformas estructurales de erradicación de la morosidad y coadyuvar al adecuado cumplimiento de los plazos de pago establecidos por la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Al respecto, se modifica el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, concretamente su artículo 75.1, para incluir el periodo medio de pago a proveedores del empresario como elemento acreditativo de su solvencia económica y financiera cuando concurre a un proceso de contratación pública.

15.º [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público, se establece una serie de modificaciones de importancia. Dichas modificaciones entrarán en vigor a los 6 meses de la publicación de dicha norma (2 de abril de 2016), salvo la disposición adicional trigésimo sexta que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016.

Dichas modificaciones podríamos englobarlas en tres grupos:

1. Referidas a las prohibiciones de contratar.
2. Referidas al contrato de concesión de obra pública.
3. Otras.

En el primer grupo se incluye la modificación de los artículos 60 y 61 y se añade un artículo 61 bis.

En el primero se aumentan los supuestos susceptibles de incurrir en prohibiciones de contratar y, además, la extensión de las causas dentro de alguno de los supuestos como, por ejemplo, el aumento de los delitos susceptibles de prohibición de contratar como, a modo ejemplificativo: financiación ilegal de los partidos políticos, trata de seres humanos, corrupción en los negocios, blanqueo de capitales.

Además, hay una adecuación entre lo establecido en el Código Penal y la normativa contractual, como por ejemplo la inclusión de las personas jurídicas.

Ese endurecimiento también se da en la ampliación de la prohibición de contratar en incompatibilidad que se extiende a ascendientes, parientes en segundo grado de consanguinidad o afinidad.

En el artículo 61 se hacen varias modificaciones, como la establecida para determinar el órgano competente para declarar la prohibición de contratar en los casos en que la entidad contratante no tenga el carácter de Administración Pública. Se varía el plazo de duración de algunas prohibiciones de contratar, por ejemplo en el supuesto acaecido por sentencia penal firme, será la prevista por la misma y no como máximo de 8 años.

Se añade un nuevo artículo, el 61 bis sobre los efectos de la declaración de la prohibición de contratar, en el cual dependiendo del órgano de contratación afectado se circunscribirá a un ámbito territorial u otro, pudiendo extenderse sus efectos más allá del ámbito del órgano de contratación en cuestión. En el supuesto de que una Entidad Local quiera extender dicha prohibición al conjunto del sector público deberá solicitarlo al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Además, se establecen los términos iniciales y finales del plazo temporal que se establezca en relación con la prohibición de contratar.

Relacionados con esta, se encuentra la disposición transitoria décima referida a la prohibición de contratar por incumplimiento de la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad.

El segundo grupo de modificaciones afectan al contrato de concesión de obra pública modificándose los artículos 254, 256, 261 271.1 y 3.

En las aportaciones públicas a la construcción, su importe será fijado por los licitadores en sus ofertas dentro de la cuantía máxima que establezcan los pliegos de condiciones. Todas las aportaciones públicas han de estar previstas en dichos pliegos, determinándose su cuantía en el procedimiento de adjudicación y no podrá incrementarse con posterioridad a la adjudicación

del contrato. El mismo régimen se aplicará a cualquier tipo de garantía, avales y otras medidas de apoyo a la financiación del concesionario.

También, las aportaciones públicas a la explotación de la obra, en todo caso, tendrán que estar previstas en el pliego de condiciones y no podrán incrementarse con posterioridad a la adjudicación del contrato, sin perjuicio de su reequilibrio.

En el artículo 261 se añade un apartado 3 referido a la pignoración de las deudas que guarden relación con la concesión o el contrato, previa autorización del órgano de contratación.

La modificación del artículo 271 responde a una distinción de los supuestos de resolución, a los efectos de este artículo, entre causa imputable o no a la Administración.

El artículo 150.2 que añade un último párrafo referido a que constará como criterio de adjudicación evaluable automáticamente la cuantía de reducción que oferten los licitadores para los contratos de concesión de obra pública o gestión de servicios públicos en los que se prevea la posibilidad de efectuar aportaciones públicas a la construcción o explotación, así como cualquier tipo de garantías, avales u otro tipo de ayudas a la empresa.

Además, se añaden dos nuevos artículos: el 271 bis referido al nuevo proceso de adjudicación en concesión de obras en los casos en los que la resolución obedezca a causas no imputables a la Administración y el 271 ter referido a la determinación del tipo de licitación de la concesión de obras en los casos en los que la resolución obedezca a causas no imputables a la Administración.

Y un tercer grupo con aspectos varios, como son: el artículo 288, apartado 1 que establece una distinción de los efectos de la resolución dependiendo de si los supuestos que incurren en esta responden a causas imputables o no a la Administración.

Se añade una disposición adicional trigésimo sexta donde se recoge la denominada “Oficina Nacional de Evaluación” cuya finalidad será la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos

de concesión de servicios públicos, y, que evacuará un informe preceptivo en los supuestos establecidos en dicha disposición con carácter previo a la licitación de dichos contratos a celebrar por los poderes adjudicadores dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales. Dichos informes evaluarán la rentabilidad del proyecto y se emitirán en el plazo de 30 días desde la petición o la nueva aportación de información.

Si la Administración o entidad destinataria del informe se apartara de las recomendaciones contenidas en dicho informe, deberá motivarlo en un informe que se incorporará al expediente del contrato y será objeto de publicación.

Las revisiones de los precios y tarifas de los contratos incluidos dentro del ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se regirán por lo dispuesto en el mismo.

Además, la Ley 2/2015, de 30 de marzo, modifica al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en los siguientes aspectos: el artículo 47.5, la rúbrica del capítulo II del título III del libro I y los artículos 89, 131.1.d), 133.1 y 255.3.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y su continuación con el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se estableció un nuevo régimen de contratación pública, al que deberían adaptarse todos los agentes implicados; adaptación, por otra parte, que cuenta con las dificultades propias que acarrea la aplicación de una nueva norma, no exenta de múltiples interpretaciones, así como su corta vigencia determina una falta de experiencia que tienen quienes la aplican.

Así, en dicha norma jurídica se recoge la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, que unificó las anteriores Directivas en la materia e introdujo diversas modificaciones.

Independientemente de ello, se ha de considerar que no se limita a insertar las disposiciones comunitarias, sino que también ha perseguido y conseguido la concentración en un texto normativo de la regulación contractual de distintos sujetos, tanto de Administraciones Públicas como de otras Entidades del sector público, e incluso sujetos privados, modernizando, asimismo, la terminología, instrumentos y respuestas a problemas en materia contractual.

De esta manera la Ley 30/2007, de 30 de octubre, y el posterior Texto Refundido, suponen un cambio del Régimen Jurídico de la contratación pública, considerándose entre las principales novedades en relación con el anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas las que afectan a la delimitación de su ámbito de aplicación, la singularización de las normas que derivan directamente del Derecho Comunitario, la incorporación de las nuevas regulaciones sobre contratación que introduce la Directiva 2004/18/CE, la simplificación y mejora de la gestión contractual, y la tipificación legal de una nueva figura como es el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

El ámbito subjetivo de la norma legal se basa principalmente en tres bloques: Administraciones Públicas (Estatal, Autonómica, Local, Organismos Autónomos, Agencias Estatales y Universidades); Poderes Adjudicadores que no son Administración Pública (Entes públicos empresariales que no tengan carácter industrial o mercantil, por ejemplo); Otros sujetos del sector público (Entes públicos empresariales destinados a actividades mercantiles o industriales, Sociedades de capital público superior al 50 por 100 del capital social, o fundaciones cuyo patrimonio fundacional excede esa participación). El primer bloque está sujeto a controles y exigencias máximas; el segundo bloque está sujeto a exigencias de nivel medio, y el último bloque está sometido a requisitos (tramitación, publicidad, etc.) mínimos.

A la vieja dualidad de contratos administrativos y contratos privados, la Ley añade una nueva categoría legal ajustada a las prescripciones de las directivas comunitarias, como son “los contratos sujetos a regulación armonizada” que definen los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía se encuentran sometidos a las directrices europeas.

En cuanto a las modalidades contractuales, la nueva Ley regula los contratos clásicos (obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministros y servicios) añadiendo el contrato de colaboración entre el sector público y privado, el cual se destina a la obtención de prestaciones complejas o afectadas de cierta indeterminación inicial, y cuya financiación pueda ser asumida en principio por el contratista colaborador, mientras que la contraprestación a este último se satisfará a lo largo de toda la duración del contrato.

En aras a incorporar en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE, la Ley de Contratos del Sector Público -y posteriormente su Texto Refundido- recoge sustanciales innovaciones en lo que se refiere a la preparación y adjudicación de los negocios sujetos a la misma, siendo las principales de dichas novedades las que afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas.

En cuanto a los procedimientos de adjudicación, se elevan las cuantías de los límites superiores de los simplificados (procedimiento negociado y de contratos menores), añadiéndose uno nuevo, previsto en la mencionada Directiva 2004/18/CE, denominado “diálogo competitivo”, al cual podrá recurrir el órgano de contratación cuando considere, en casos de contratos particularmente complejos, que el uso del procedimiento abierto o restringido no permite una adecuada adjudicación de los mismos; mediante este nuevo procedimiento de adjudicación el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta. En tal caso, el órgano de contratación podrá establecer primas o compensaciones para los participantes en el diálogo.

Por otro lado, cabe destacar, asimismo, la implantación del “responsable del contrato” al que corresponderá, por encargo del organismo contratante, supervisar su ejecución, adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada.

Otra novedad importante de la Ley de Contratos del Sector Público, y su posterior Texto Refundido, es la desaparición dentro de las formas de adjudicación de los términos “subasta” y “concurso” sustituyéndose por la expresión “oferta económica más ventajosa” tanto en cuanto el procedimiento de licitación tenga un único criterio de valoración (antigua subasta) o cuando tenga en cuenta varios (antiguo concurso).

Como nuevas técnicas de simplificación y racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas y otras entidades del sector público, la Ley de Contratos del Sector Público introdujo las siguientes:

- Acuerdos marco (artículos 196 a 198 del Texto Refundido). Son acuerdos formalizados con uno o varios empresarios, con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado (no superior a cuatro años, salvo casos excepcionales), siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.
- Sistemas dinámicos de contratación (artículos 199 a 202 del Texto Refundido). Se refiere a la contratación de obras, servicios y suministros de uso corriente (por el procedimiento abierto hasta la adjudicación de los contratos y con exclusividad de cauce electrónico, informático o telemático), cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan las necesidades del sector público, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.
- Sistemas centrales de contratación (artículos 203 a 207 del Texto Refundido). Se trata de encomiendas de contratación a servicios especializados por parte de las entidades del sector público (creados por Estado, Comunidades Autónomas o Diputaciones), en relación con la contratación de obras, servicios y suministros.

Por otro lado, y como nuevos cauces de contratación formal de la Ley de Contratos del Sector Público, y plasmados en el Texto Refundido, recoge la plena aplicación de medios electrónicos, informáticos y telemáticos. Se abre internet como cauce para dar publicidad a las licitaciones, a la presentación de

ofertas, así como para acceder a pliegos y documentación; contemplándose en particular la denominada “subasta electrónica”.

Otra novedad importante, en la Ley de Contratos del Sector Público -y que se observa en el Texto Refundido-, es en materia de garantías de los licitadores, concretamente el “recurso especial en materia de contratación”² ³, que es aquel que tiene un carácter potestativo -además de ser previo a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa- y que se encuentra encaminado a la revisión de decisiones en materia de contratación para contratos fundamentalmente sujetos a regulación armonizada sin que proceda la interposición de recursos administrativos ordinarios contra los mismos; siendo susceptibles de este recurso especial los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación, así como los acuerdos de adjudicación y los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación siempre que estos últimos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos⁴.

Por otro lado es importante aseverar que el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total (incluidas las posibles prórrogas y sin añadir el IVA); así como que, en relación al ejercicio de la prerrogativa del “ius variandi”, la posibilidad de que el contrato sea modificado por razones de interés público y las condiciones en que podrá producirse dicha modificación, deberá recogerse, necesariamente, en los correspondientes pliegos de condiciones y en el documento contractual, además de que solamente se podrá realizar en virtud de causas imprevistas (desapareciendo la posibilidad de realizarlo por necesidades nuevas como establecía la normativa anterior) y que no podrá afectar a las “condiciones esenciales” del contrato.

- 2 Su regulación se lleva a cabo en los artículos 40 a 49 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- 3 Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos administrativos que no reúnan los requisitos para ser susceptibles de recurso especial en materia de contratación, podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- 4 Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores.

El [Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo](#)⁵, desarrolla parcialmente el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, referido a la clasificación de empresas (solvencia económica y financiera para la clasificación, así como la revisión de la clasificaciones), el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, las Mesas de Contratación, aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor, así como comunicaciones al Registro de Contratos del Sector Público.

5 Se modificó su Disposición Final 2.^a y lo indicado en su Anexo II por el [Real Decreto 300/2011, de 4 de marzo](#), por el que se modifica el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público y se habilita al titular del Ministerio de Economía y Hacienda para modificar sus anexos.

1. EL MARCO JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN LOCAL

La contratación en el Régimen Local no es más que una especialidad esencialmente de carácter organizativo y competencial de la contratación en general que establece el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En el artículo 5 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se establece que las Entidades Locales para el cumplimiento de sus funciones y en el ámbito de sus respectivas competencias tendrán plena capacidad jurídica para celebrar contratos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Admitida la existencia de los contratos administrativos y reconocida a los Entes Locales una personalidad jurídica plena (arts. 140 y 141 de nuestra [Constitución](#), y los arts. 11 y 31 de la [Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), así como art. 4 de la [Ley 5/2010, de 11 de junio](#), de Autonomía Local de Andalucía), con la consiguiente capacidad jurídica y de obrar, no cabe dudar de la facultad de contratar de estos Entes. En este sentido, el art. 111 del [Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local](#), dispone que: “Las Entidades Locales podrán concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, y deberán cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas, en su caso, en favor de dichas entidades”. En similares términos, se expresa el art. 25 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Entre las normas que integran el marco jurídico de la contratación pública local se puede destacar fundamentalmente al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, norma de carácter básico dictada por el Estado en virtud del art. 149.1.18.^a de la Constitución⁶, mediante el

6 [STC 56/2014](#), FJ 3.a) que establece lo siguiente:

que se asigna al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas competencias en materia de desarrollo legislativo (el art. 47.2.3.^a del [Estatuto de Autonomía para Andalucía](#) establece que los contratos y concesiones administrativas es una competencia compartida de la Comunidad Autónoma). En relación con el mencionado Texto Refundido, hay que resaltar, especialmente, lo establecido en la disposición adicional 2.^a, que se recoge en los mismos términos que la homónima disposición de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, - con la única excepción de que se ha añadido un nuevo apartado 14- y que establece las normas específicas de contratación de las Entidades Locales.

Junto a dicha norma con rango de ley, se encuentra el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como en lo que sea de aplicación el [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.

Hay que tener en cuenta, la reciente modificación del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a través del [Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto](#), por el que se modifican determinados preceptos de dicho Reglamento, para adaptarlo a las recientes modificaciones en la normativa contractual, especialmente referido en relación a la estructura de la clasificación y su configuración en grupos, subgrupos y categorías. Concretamente se modifican:

- El artículo 11 se adecua al sistema de determinación legal de los criterios de selección del contratista y de acreditación de los mismos por los empresarios.

“El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva para dictar “la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”. En términos de la STC 141/1993, de 22 de abril, FJ 5, “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas” (en el mismo sentido, SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6, y 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).

En el marco de lo dispuesto por el art. 149.1.18 CE, las Comunidades Autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos.”

- En cuanto a la clasificación del contrato de obras, se reajustan los umbrales de las distintas categorías recogidas en el artículo 26, y en el artículo 35 se cuantifica el acceso a la categoría y a la máxima categoría. En este último artículo se adapta a la nueva nomenclatura y umbrales referido a la clasificación en subgrupos, además de establecerse como criterio mínimo de solvencia financiera que las empresas tengan un patrimonio neto equivalente al diez por ciento del valor anual de los contratos de la categoría de acceso.
- En los artículos 27 y 29 se amplía a diez años en el que las obras ejecutadas son tomadas como prueba de la experiencia de los empresarios contratistas, así como la regulación de las condiciones para la consideración como propia de la experiencia de las obras ejecutadas por las filiales constituidas en el extranjero.
- En el artículo 37 se mantiene la estructura general en grupos y subgrupos pero reduciendo su número.
- El artículo 38 se introduce una categoría adicional para contratos de anualidad media superior a 1,2 millones de euros, y pasando a designar las distintas categorías mediante números secuenciales cuyo valor creciente representa un mayor importe de los contratos.
- En los artículos 39 y 45 se amplían a 5 años como prueba de la experiencia de los empresarios a efectos de su clasificación como contratistas de servicios, pero limitando a 4 el número de trabajos a considerar.
- En el artículo 46 se suprime la exigibilidad de la clasificación en los contratos de servicios.
- En el artículo 67 se establece el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos públicos, incluyendo en sus apartados 3, 4, 5 y 7 los datos adicionales a incluir para los contratos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministros y de servicios respectivamente, y se suprime el apartado 6.
- En el anexo II delimita el ámbito de trabajos incluidos en cada subgrupo en los términos definidos por el Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV) estableciendo la correspondencia oportuna.

Por otro lado, debemos remitirnos a la legislación básica del Estado sobre Régimen Local donde se regulaba la actividad contractual de las Entidades Locales, destacando la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, quedando ambos textos normativos prácticamente derogados en lo que afecta a contratación

administrativa por la Ley de Contratos del Sector Público; y ello es debido a que se ha pretendido que dicha materia se encuentre contenida en una sola norma.

En el ámbito de la Unión Europea se ha elaborado diversa normativa que afecta a los contratos públicos y que es de obligado cumplimiento para los Estados miembros, siendo introducida en el ordenamiento jurídico español a través de la normativa básica sobre contratación administrativa, destacando dentro de la referida normativa primordialmente:

- La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios. Esta Directiva ha sido modificada por otras normas, siendo la última la [Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009](#), sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE.

Actualmente, la Directiva 2004/18/CE se encuentra derogada por la [Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública](#), que está pendiente de transposición por parte del Reino de España, siendo la fecha límite, a estos efectos, el 18 de abril de 2016.

- La [Directiva 2004/17/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y de los servicios postales.

Esta Directiva es derogada por la [Directiva 2014/25/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, la cual se encuentra en fase de transposición por parte del Reino de España, siendo la fecha límite, al respecto, el 18 de abril de 2016.

- La [Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989](#), relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras. Esta norma ha sido modificada por la [Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007](#), por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.
- El [Reglamento \(CE\) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos \(CPV\)](#). Esta norma ha sufrido determinadas modificaciones, siendo la última la que establece el [Reglamento \(CE\) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007](#), que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

La [Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión](#), no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español por parte del Reino de España, existiendo una fecha límite para ello, cual es el 18 de abril de 2016.

También, hay que señalar la aprobación reciente de otra Directiva en materia de contratación pública, que es la [Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública](#), y que tiene como fecha límite de transposición el 27 de noviembre de 2018.

Independientemente de la normativa aplicable a las Entidades Locales en materia de contratación, es conveniente señalar los órganos de carácter consultivo, que promueven la adopción de normas o medidas de carácter general que se considere procedente para la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos, realizan informes, así como pueden exponer recomendaciones pertinentes, si de los estudios

sobre contratación administrativa o de un contrato en particular, se dedujeran conclusiones de interés para la Administración; estos órganos no son otros que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y los órganos consultivos que creen en materia de contratación las Comunidades Autónomas (en Andalucía, estas funciones la realiza la Comisión Consultiva de Contratación Pública, pudiendo ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.2 del [Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de dicho órgano](#)).

Por último, como documento orientativo a los entes adjudicadores que conforman el sector público andaluz, en el documento [“Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza”](#) se establecen una serie de sugerencias para indicar una serie de medidas que aquellos pueden adoptar para promover la competencia efectiva de los operadores económicos en los procesos de licitación y, en su caso, sobre cómo prevenir y detectar las conductas colusorias que se pueden producir.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ÓRGANOS INTERVINIENTES

2.1. Ámbito subjetivo de aplicación: entidades sujetas a la normativa básica.

A los efectos del ámbito de aplicación subjetiva, el Texto Refundido continua con la delimitación de forma extensa de los sujetos contratantes realizado por la Ley de Contratos del Sector Público, usando un concepto próximo al utilizado para definir el sector público en la Ley General Presupuestaria. Se asume la definición “organismo público o poder adjudicador” recogida por la Directiva Comunitaria y que comprendería en sentido amplio: a) Administraciones Públicas; b) Entes del sector público que no son Administraciones Públicas pero están sujetos a la Directiva Comunitaria y c) Entes del sector público que ni son Administraciones Públicas ni están sujetos a la Directiva Comunitaria.

Se consideran que forman parte del sector público:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.
- Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Organismos autónomos, entidades públicas empresariales, Universidades Públicas, Agencias Estatales y cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependiente del mismo, consorcios, fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria directa o indirecta de una o varias entidades integradas en el sector público⁷, sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de todas las administraciones y entidades referidas con anterioridad sea superior al 50 por ciento, y cualesquiera entes, organismos y entidades con personalidad jurídica propia que hayan sido creados

⁷ En el caso de los órganos denominados fundaciones, hay que tener en cuenta el [informe 40/10 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#).

específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia. Mutuas de de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

- Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en los puntos anteriores.

Se consideran poderes adjudicadores a los efectos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, los siguientes entes, organismos y entidades:

- Las Administraciones Públicas.
- Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en el punto anterior que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador, que financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en los puntos anteriores.

Los **poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administración Pública** se les aplica lo establecido en los artículos 190 y 191 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

A los **entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la consideración de poderes adjudicadores** deberán ajustarse a lo establecido en el artículo 192 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre⁸.

8 Tanto para este párrafo como para el párrafo anterior debe tenerse en cuenta lo establecido en la Disposición Transitoria 5.ª del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, para el régimen transitorio de los procedimientos de adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada celebrados por entidades que no tienen el carácter de Administración Pública hasta que no se aprueben las instrucciones previstas en dicha norma.

Centrándonos en la Administración Local, **las entidades que se consideran que forman parte del sector público que se incluyen en el ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público son:**

- La Administración General de la Entidad Local: Ayuntamiento, Diputación Provincial, Cabildos o Consejos Insulares.
- Los Organismos Autónomos Locales.
- Las agencias locales.
- Las entidades públicas empresariales o entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un ente local.
- Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas.
- Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal (en Andalucía entidades de gestión descentralizada: entidades vecinales y entidades locales autónomas)⁹.
- Las áreas metropolitanas.
- Las mancomunidades de municipios.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica en los que sea mayoritaria la participación pública de las Entidades Locales.
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de una Entidad Local sea superior al 50 por ciento. También las sociedades interlocales.
- Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una Entidad Local o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por una Entidad Local.
- Cualesquiera otros entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que una o varias Entidades Locales financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

⁹ Hay que tener en cuenta las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2.2. Órganos que intervienen en el procedimiento de contratación

En todo procedimiento de contratación intervienen básicamente los siguientes órganos:

- El **órgano de contratación** es el órgano competente para la iniciación y aprobación del expediente de contratación, apertura y resolución del procedimiento de adjudicación.

En las Corporaciones Locales dicho órgano puede ser unipersonal (Alcalde en los municipios o Presidente en las Diputaciones) o colegiado (Pleno o Junta de Gobierno Local en los municipios, o, Junta de Gobierno en las Diputaciones).

Les corresponden a los **Alcaldes** y a los **Presidentes de las Entidades Locales** cuando los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, contratos administrativos especiales y contratos privados no superen el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros (IVA incluido), incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Corresponde al **Pleno** las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados anteriormente que celebre la Entidad Local. En los municipios de gran población a que se refiere el art. 121 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, las competencias que se describen anteriormente tanto para los Alcaldes y Presidentes de las Entidades Locales, así como del Pleno, se ejercerán por la **Junta de Gobierno Local**, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los **órganos que, con carácter de centrales de contratación**, se constituyan en la forma prevista en el artículo 204, mediante acuerdos al efecto. Asimismo, podrán concertarse convenios de colaboración en virtud de los cuales se encomiende la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones provinciales andaluzas.

- Por otro lado, en las Entidades Locales será potestativa la constitución de **Juntas de Contratación**, que actuarán como órganos de contratación en los contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento, en los contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y en los contratos de servicios cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de la entidad, o cuando supere este importe las acciones estén previstas en el presupuesto del ejercicio a que corresponda y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las bases de ejecución de este. Corresponde al Pleno acordar la constitución de las Juntas de Contratación y determinar su composición, debiendo formar parte de las mismas el Secretario o el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación y el Interventor de la misma.
- La **Mesa de Contratación** es un órgano colegiado constituido con la finalidad de evaluar la documentación presentada por los licitadores (documentación administrativa y ofertas económicas y técnicas), para una vez analizada las ofertas, elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato. Este órgano, que realiza una actividad eminentemente técnica desprovista de todo significado político, estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, formando parte de ella como vocales el Secretario de la Corporación o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, el Interventor¹⁰, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres, actuando como Secretario un funcionario de la Corporación¹¹. En

10 Deben asistir a la Mesa de Contratación el Interventor y el Secretario o quien tenga atribuida la función de asesoramiento legal de la Corporación, porque son los únicos que pueden realizar dichas funciones y no se puede delegar sus asistencia en otros funcionarios, como así establece, por ejemplo, el [informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa n.º 17/2000](#), ya que la jurisdicción contencioso-administrativa ha llegado a retrotraer el procedimiento para que se produjera una adecuada constitución, organización y funcionamiento de la Mesa de Contratación, al ser las funciones de aquellos indelegables.

11 La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su [informe 49/2008](#), considera que el personal eventual a que se refiere el artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público no puede integrarse como miembro de la Mesa de contratación en las Corporaciones locales, pero sí puede asesorar a las mismas mediante la emisión de los informes técnicos que éstas consideren oportunos

los casos de actuación de las Juntas de Contratación se prescindirá de la intervención de la Mesa de contratación.

En las Entidades Locales andaluzas podrán integrarse en la Mesa personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales.

- **Órgano administrativo específico que conozca y resuelva el recurso especial en materia de contratación, de la cuestión de nulidad y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 del [Decreto 332/2011, de 2 de noviembre](#)**, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en las Entidades Locales andaluzas les corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y en la Ley 31/2007, de 30 de octubre.

Pero, las Entidades Locales de Andalucía y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, podrán atribuir al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, mediante convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, la competencia para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad referidos en el artículo 1 de dicho Decreto, en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias. A estos efectos, a la fecha de esta publicación se han suscrito Convenios con 66 Entidades Locales andaluzas.

Pero existen supuestos en que las Entidades Locales no crean órgano propio ni atribuyen la competencia a los órganos creados por las Diputaciones Provinciales ni suscriben el citado convenio, en este supuesto, el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, modificado por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, por el que se acuerda el funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano colegiado, y se modifica el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, establece que las Entidades Locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta

de Andalucía será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades.

También, hay que reseñar, a estos efectos, la aprobación del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Dicha norma que supone parte del desarrollo reglamentario general de la legislación reguladora de la contratación pública contenido en la disposición final sexta del texto refundido de la ley de contratos del sector público, tiene, parcialmente, carácter básico ¹².

El objeto del [Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre](#), es dotar de normas de actuación precisas y concretas a los órganos administrativos específicos de resolución de los recursos contractuales y a quienes hayan de acudir a ellos en el ejercicio de la defensa de sus intereses o derechos.

El procedimiento de recurso es objeto de regulación en términos más detallados que los establecidos en la ley en la mayoría de sus trámites, destacando la solicitud de medidas provisionales y, en especial, la posible exigencia de garantías para responder de los daños que de su adopción pudieran derivarse para el órgano de contratación o para los restantes licitadores, causas de inadmisión, el cómputo de los plazos para la interposición del recurso según el acto que sea objeto del mismo, la práctica de la prueba o las sanciones por interposición del recurso con mala fe o temeridad.

Merece especial atención la regulación que se hace de la posibilidad de acordar la indemnización de daños y perjuicios, permitiendo que a través de esta vía se pueda establecer la respectiva compensación económica a las partes por las costas que podría haber incurrido con la interposición del recurso.

12 No tiene carácter básico, según lo establecido en la disposición final primera del [Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre](#), lo siguiente:

Artículos 1.a) y c), 2.1, 3 a 10, 12, 34 (en su dos últimos párrafos) y 37, el capítulo IV, las disposiciones adicionales segunda y tercera, la transitoria segunda y la final tercera.

- **Otros órganos:** los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el **Secretario** de la Corporación o por el órgano que tenga atribuido la función de asesoramiento jurídico de aquella; los actos de fiscalización se ejercen por el **Interventor** de la Entidad Local.

2.3. Menciones específicas

Las Entidades Locales podrán adherirse al régimen de contrataciones y servicios homologados mediante convenio de adhesión suscrito con la Consejería competente en materia de Hacienda de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.5 del [Decreto 39/2011, de 22 de febrero](#), por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados.

El Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene por objeto la inscripción y la acreditación, ante todos los órganos de contratación del sector público de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales andaluzas, y los restantes entes, organismos o entidades dependientes de una y de otras, a tenor de lo reflejado en él y salvo prueba en contrario, de las condiciones de aptitud para contratar de las personas físicas que tengan la condición de empresarios o profesionales y de las personas jurídicas nacionales o extranjeras que soliciten su inscripción, así como de la concurrencia o no de las prohibiciones de contratar¹³ que deban constar en el mismo.¹⁴

13 Las prohibiciones del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público son aplicables en los contratos patrimoniales celebrados por las Entidades Locales de Andalucía, según el [informe n.º 6/2014 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública](#).

14 A estos efectos, es necesario señalar el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), concretamente la medida n.º 1.04.003 de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas, que afirma que sería adecuado que se supriman los Registros de Licitadores y Empresas Clasificadas de las CC.AA. por las siguientes razones:

1. Los Registros de Licitadores y Empresas Clasificadas de las CC.AA. reproducen el contenido y función del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado.
2. Las empresas inscritas en más de un Registro de Licitadores (voluntariamente o de oficio por estar clasificadas) han de mantener actualizados sus datos inscritos, duplicando trámites. Además, en el caso de información variable con el tiempo, las inscripciones

Todo ello, sin perjuicio de lo establecido en el [informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa n.º 22/2008.](#)

El artículo 36.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tras la modificación llevada a cabo por la [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local](#), establece como competencia propia de la Diputación Provincial la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Las asociaciones de Entidades Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en los mismos términos que las Entidades Locales.

Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las Entidades Locales a ellas asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquellos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquellas, de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.

Las Diputaciones Provinciales podrán prestar los servicios comprendidos en el artículo 26.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes cuando reduzca el coste efectivo de dichos servicios y así lo decida el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además, el aumento competencial de las Diputaciones Provinciales deberá afectar al ejercicio de la potestad pública de contratación.

pueden llegar a ser contradictorias si la empresa interesada no mantiene actualizadas todas sus inscripciones.

3. Los órganos de contratación de las CC.AA. y de las EE.LL. deben consultar dos registros, el estatal y el de la respectiva CC.AA. en que exista.

Las Entidades Locales andaluzas deberán hacer pública la información relativa a la gestión de todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias.

La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

De conformidad con la disposición adicional séptima de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, las Entidades que integran la Administración Local deberán publicar en su perfil del contratante, simultáneamente al envío de las solicitudes de ofertas a las que se refiere el artículo 178.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, un anuncio, al objeto de facilitar la participación de otros posibles licitadores.

Las ofertas que presenten los licitadores que no hayan sido invitados no podrán rechazarse exclusivamente por dicha circunstancia.

Existe incompatibilidad de la condición de Concejal con la de contratista o subcontratista de contratos, ya sea persona física o administrador de persona jurídica, cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes, se incurrirá en la prohibición de contratar. La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen los mencionados cargos electos al servicio de las mismas.

La prohibición se extiende igualmente a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva y descendientes de las personas que se refieren los párrafos anteriores, siempre que, respecto de los últimos, dichas personas ostenten su representación legal.

Todo ello, siempre y cuando se tenga una participación superior al 10 por 100 en el capital, de conformidad con lo previsto en el [informe 6/2010 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#).

Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio, en virtud de la modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local llevada a cabo por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que a partir del 1 de enero de 2013 hubieran iniciado el procedimiento para su constitución como dichas Entidades carecen de personalidad jurídica y no tienen capacidad para contratar, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 bis.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y las disposiciones transitorias 4.º y 5.º de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Las Entidades Locales tienen la obligación legal de justificar la necesidad e idoneidad de los contratos proyectados, de conformidad con el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y teniendo en cuenta lo previsto en la [Sentencia del Tribunal Supremo n.º 7996/2011](#).

Por último, la subrogación a los contratos suscritos por las Entidades Locales para la gestión de servicios públicos incursos en traspasos de competencias y servicios a distintas Administraciones Públicas, en el documento donde se establezca dicha transferencia se determinarán los contratos afectados y se recogerá la subrogación en sus derechos y obligaciones.

Al respecto, hay que tener en cuenta el informe de la Comisión Consultiva de Contratación Pública 1/2015, de 28 de abril, sobre los efectos de la disolución de un Consorcio en un contrato suscrito por este¹⁵.

15 Donde se recoge que no supone causa de resolución del contrato al no estar establecida en la normativa contractual ni se recoge así en los Pliegos que rigen la contratación. Habrá derecho de indemnización cuando se de alguna de las causas de resolución que obliguen a la misma de conformidad con lo establecido en la normativa de contratación. La subrogación contractual de un ente público en la posición jurídica de otro ente público no se encuentra regulada en la normativa de contratación pública. No obstante, señala el informe que si se produce, por ejemplo, la disolución de un Consorcio, cabría la posibilidad de una subrogación de cada Ayuntamiento, en proporción a las aportaciones que tuviera en el Consorcio, en la posición contractual de este, mediante la modificación del contrato inicial conforme a lo que disponga la normativa de contratación pública previa audiencia al contratista en todo caso.

3. TIPOS DE CONTRATOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Reconocida, como dijimos al principio, la capacidad de las Entidades Locales para concertar contratos, la cuestión que se nos plantea es la referente al criterio que ha de seguirse para calificar un contrato como administrativo, ya que no todos los contratos celebrados por la Administración Local tienen este carácter; en efecto, dentro de los contratos que pueden suscribir las entidades que integran la Administración Local existen, como se regula en el artículo 18 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, los que tienen carácter administrativo y los que tienen carácter privado.

A su vez dentro de los **contratos que tienen carácter administrativo**, que son aquellos que siempre se celebran por una Administración Pública, se pueden diferenciar entre contratos típicos y contratos atípicos o especiales.

- **Contratos administrativos típicos:** dentro de esta categoría se encuentran los de obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro (excluidos la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos¹⁶), servicios (excluidos los bancarios y de inversión, seguros, los referentes a creación e interpretación artística y literaria y los culturales, de esparcimiento y deportivos, así como, y esto fue una novedad de la Ley de Contratos del Sector Público, los de colaboración entre el sector público y el sector privado).

Los contratos públicos locales que estarán sujetos a **regulación armonizada**, es decir, que están afectados por el contenido de las directivas comunitarias en materia de contratación con la incidencia que tal circunstancia tiene respecto a los procedimientos de adjudicación y a la publicidad de las licitaciones, son los contratos de obras y concesión de obras públicas, cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.186.000 euros; los contratos de servicios (comprendidos en las categorías 1 a 16 del anexo II del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) y suministros, cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros; y contratos de colaboración

¹⁶ A estos contratos hay que aplicarles las normas especiales establecidas en la disposición adicional 9.ª del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

entre el sector público y el sector privado, en todo caso; así como los contratos subvencionados. En todo caso, siempre que la Entidad Local contratante tenga el carácter de poder adjudicador.

Sin perjuicio de lo anterior, no se consideran sujetos a regulación armonizada, con independencia de su valor estimado los contratos establecidos en el artículo 13.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁷.

Los contratos administrativos típicos, en cuanto a su régimen jurídico, se rigen en todas su fases (preparación, adjudicación, efectos y extinción) en primer lugar por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo; en segundo lugar, por el resto de las disposiciones de derecho administrativo y en tercer lugar, por las normas de derecho privado¹⁸; siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de todas las cuestiones que se planteen en relación a los mismos.

- **Contratos administrativos atípicos o especiales:** son todos aquellos

17 a) Los que tengan por objeto la compra, el desarrollo, la producción o la coproducción de programas destinados a la radiodifusión, por parte de los organismos de radiodifusión, así como los relativos al tiempo de radiodifusión.

b) Los de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que sus resultados no se reserven para su utilización exclusiva por éste en el ejercicio de su actividad propia.

c) Los incluidos dentro del ámbito definido por el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que se concluyan en el sector de la defensa.

d) Los declarados secretos o reservados, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o en los que lo exija la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado.

18 Hay que señalar lo que establece el artículo 276 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que afirma que los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos de gestión de servicios públicos se regularán por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, excluidos los artículos 212.2 a 7, ambos inclusive, 213, 220 y 222, y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongán a dicho Texto Refundido.

También, hay que hacer mención al artículo 304 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que establece que no le será de aplicación las disposiciones de dicha Ley a la preparación y adjudicación del contrato de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas.

que se celebren distintos de los contratos típicos y que están vinculados al giro o tráfico específico de la Administración Local contratante o satisfagan, directa e inmediatamente, una finalidad pública de su específica competencia, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados, o por declararlo así una ley.

Estos contratos, en cuanto a su régimen jurídico, se rigen en primer lugar por sus normas específicas y en segundo lugar se les aplicarán el régimen jurídico de los contratos administrativos típicos; siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer de todas las cuestiones que se planteen en relación a los mismos.

- **Contratos privados:** son los celebrados por los entes, organismos y entidades del sector público que no tenga la consideración de Administración Pública y aquellos adjudicados por una Administración Pública relativos a seguros, bancarios y de inversión, creación e interpretación artística y literaria, espectáculos de tipo cultural, deportivo o esparcimiento, la suscripción de revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, y todos los demás contratos que no sean administrativos típicos o administrativos especiales, siempre que no estén excluidos del ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En estos, las Administraciones Públicas no ostentan prerrogativas.

El régimen jurídico de estos contratos se rige, en cuanto a su preparación y adjudicación, por las normas específicas que les resulten aplicables y, en su defecto, por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante; y en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de derecho privado¹⁹. La jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer, en relación a estos contratos, de las cuestiones que surjan en sus fases de preparación y adjudicación, y la jurisdicción civil u ordinaria lo será para las que surjan entre las partes en relación con los efectos, cumplimiento y extinción. Siempre que el contratante no sea Administración Pública y el contrato no

¹⁹ No obstante, según lo establecido en el artículo 20.2, párrafo 2.º del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público les serán de aplicación a estos contratos las normas contenidas en el Título V del Libro I, sobre modificación de los contratos.

esté sujeto a regulación armonizada será la jurisdicción civil la que conozca de la preparación y adjudicación.

Las entidades que integran la Administración Local pueden celebrar, asimismo, lo que se denominan contratos mixtos, que son aquellos de carácter administrativo a los que se les aplican en la adjudicación el régimen jurídico de la prestación que tenga más importancia, atendiendo a su valor económico²⁰. Es preciso considerar que el art. 25.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Pública limita la existencia de este tipo de contratos, permitiéndose solamente cuando las prestaciones están directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato mixto se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos²¹.

Por último, es importante destacar los negocios y contratos celebrados por la Administración Local excluidos del ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, recogidos en su artículo 4.1, a saber entre otros:

- La relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.

20 Atiende a lo que se denomina “criterio de absorción” que se aplica en el momento de adjudicación del contrato y que responde a lo que en inglés se llama “value test”.

El artículo 12 del TRLCSP hay que aplicarlo teniendo en cuenta el artículo 1.2 de la Directiva 2004/18/CE, y la jurisprudencia comunitaria. Al respecto, hay que poner en consideración los [informes n.º 4/2013 y 9/2012 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado](#).

21 Lo que se denomina el “criterio de la combinación”, recogido en el artículo 115.2 del TRLCSP, en el que convivirán diversos regímenes jurídicos en el mismo contrato, aplicándose en el momento posterior a la adjudicación el régimen jurídico aplicable a cada prestación fusionada.

- Las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general.
- Los convenios de colaboración entre la Administración Local y otras Administraciones Públicas, organismos y entidades públicas dependientes de las mismas, y los que celebren estos entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Los convenios que celebre la Administración Local con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o en normas administrativas especiales.
- Los contratos de suministro relativos a actividades directas de los organismos de derecho público dependientes de la Administración pública local cuya actividad tenga carácter comercial, industrial, financiero o análogo, si los bienes sobre los que versan han sido adquiridos con el propósito de devolverlos, con o sin transformación, al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares, siempre que tales organismos actúen en ejercicio de competencias específicas a ellos atribuidas por la Ley.
- Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedad incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial.

- Encomiendas de gestión^{22 23 24}.

Estos contratos, negocios y relaciones jurídicas se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

22 Son aquellas encomiendas de gestión que consisten en negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación. No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.^a del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 137.1 y 190.

23 Hay que tener en cuenta lo establecido en varios instrumentos jurídicos:

a. Artículo 8.1.b) de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), y su homólogo precepto andaluz, el artículo 15.b) de la [Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía](#).

b. Informe de la antigua CNC sobre los medios propios y las encomiendas de gestión. Implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia. http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2013/2014_MediosPropios_Inf_sectorial.PDF. Entre otros aspectos, recoge que su utilización es discrecional, pero debe justificarse adecuadamente su necesidad y proporcionalidad, además su uso sistemático puede producir perjuicios, y que debe diferenciarse de otros instrumentos como, por ejemplo, los convenios de colaboración.

c. [Sentencia del Tribunal Supremo n.º 6477/2015](#) que diferencia las encomiendas de gestión del artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (que se recoge en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016) de las recogidas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos.

d) Al respecto, hay que tener en cuenta lo previsto en el [informe n.º 13/2012 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado](#).

24 Para el ámbito de la Administración General del Estado, hay que tener en cuenta el artículo 86 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público, precepto que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016.

4. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

4.1. Preparación de los contratos administrativos.

Las Entidades Locales no podrán **celebrar** otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales; por ello, la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden cubrir mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.

En base a lo anteriormente expuesto, se pueden distinguir varios **principios básicos** a los que estén sujetos todos los contratos administrativos y privados que celebren las Entidades Locales:

- Publicidad
- Transparencia
- Igualdad
- Concurrencia
- Confidencialidad
- No discriminación

Antes de procederse a la adjudicación de los contratos por parte de las entidades que integran la Administración Local, se requerirá previamente la **tramitación del correspondiente expediente**, donde se incluirán todos los documentos necesarios al objeto de procederse a la apertura del correspondiente proceso de licitación, debiendo distinguirse tres **clases de tramitaciones** diferentes:

- Ordinaria
- Urgente
- Emergencia

A) Tramitación Ordinaria.

La celebración de los contratos por parte de las entidades que integran la Administración Local, como manifestamos con anterioridad, requiere la previa tramitación del expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, incorporándose la siguiente documentación:

- Informe razonado del servicio que promueva la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato.
- Pliego de cláusulas administrativas particulares, que contienen los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato, así como las declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y del procedimiento y forma de adjudicación y las que se considere pertinente incluir (capacidad para contratar, objeto del contrato, procedimiento, precio, jurisdicción competente, causas de resolución, etc.).
- Pliego de prescripciones técnicas particulares, que contienen las condiciones de tal naturaleza y que rigen la realización de la prestación y definen sus calidades (características técnicas de los bienes y prestaciones de servicios, precio de cada una de las unidades del presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar, así como, en su caso, las modalidades y características técnicas de las variantes).
- Informes jurídicos correspondientes, elaborados por la Secretaría de la Corporación.
- Certificación de existencia de crédito para la financiación del contrato, y fiscalización previa por la Intervención.
- Justificación adecuada de la elección del procedimiento y de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo, disponiendo la

apertura del procedimiento de adjudicación, así como la aprobación del gasto (salvo supuesto excepcional).

En los denominados contratos menores²⁵, en los que la Entidad Local contratante puede negociar los términos del contrato con un determinado empresario directamente elegido por ella que tenga capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente; en los contratos menores de obras deberá añadirse el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas lo requieran, así como deberá solicitarse el informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Se considerarán contratos menores, cuando tengan un importe (excluido el IVA²⁶) en los de obras inferior a 50.000 euros, o a 18.000 euros cuando se trate de otros contratos; estos contratos no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

25 Hay que tener en cuenta lo que establece el [informe 9/2009 de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa](#), al afirmar lo siguiente:

“(…) Y es que hay que concluir, como ha hecho reiteradas veces el Consejo Consultivo de Andalucía (por todos, Dictamen 106/2000, de 25 de julio), que la nulidad de pleno derecho a que se verían abocados los contratos menores que supongan un fraccionamiento irregular de sus objetos, no busca sino el restablecimiento de la legalidad y tiene, por tanto, una base objetiva, sin que exija una prueba de intencionalidad, pues con ella no se persigue penalizar ninguna conducta y sin que tampoco la especificidad de los productos a suministrar, o un error en el cálculo de las previsiones iniciales para su adquisición, sean causas que permitan el fraccionamiento del objeto del contrato vulnerando lo previsto en el artículo 74.2 de la LCSP, por ello en la duda sobre la concurrencia de los requisitos que hacen posible la conclusión de contratos menores, la Administración ha de reconducir el procedimiento de contratación a las normas generales.

Los órganos de contratación han de ser conscientes de la indisponibilidad de las normas rectoras de la contratación pública; regla jurídicamente vinculada a la satisfacción del interés general y que opera como garantía de los principios básicos de publicidad, libre concurrencia y transparencia. Además, los métodos de contratación abierta y competitiva, en los que se aplican adecuadamente los descritos principios, permiten más concurrencia y la obtención de beneficios por ofertas más ventajosas, cuestión esta última que afecta a la eficiente utilización de los recursos públicos en un periodo como el actual, caracterizado por importantes restricciones presupuestarias.”

26 Al respecto, hay que tener en cuenta la Circular n.º 3/2008 de la Abogacía General del Estado.

B) Tramitación Urgente.

Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público; a tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia realizada por el órgano de contratación, debidamente motivada.

La tramitación de un expediente revestido de urgencia se realizará siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con las siguientes particularidades²⁷:

- Gozarán de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de 5 días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes, o en casos excepcionales hasta 10 días.
- Como regla general, se reducirán a la mitad los plazos establecidos para la licitación, adjudicación y formalización del contrato, salvo el plazo de 15 días hábiles establecido como periodo de espera antes de la formalización del contrato.
- La ejecución del contrato deberá iniciarse en el plazo máximo de 15 días hábiles, contados desde la formalización, pudiendo ser resuelto el mismo si se excediese de dicho plazo, salvo que el retraso se debiera a causas ajenas a la entidad contratante y al contratista y así se hiciera constar en la correspondiente resolución motivada.

C) Tramitación de Emergencia.

La tramitación de emergencia procede cuando la Entidad Local debe actuar de forma inmediata debido a acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

27 Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) la tramitación de urgencia conlleva la reducción a la mitad de los plazos de tramitación respecto al procedimiento ordinario. En determinados trámites, como el de presentación de las ofertas, **este procedimiento puede conllevar un acortamiento de los plazos perjudicial para la competencia, al dificultar el acceso al mercado. Por ello, dada la excesiva vaguedad del criterio que permite utilizar esta tramitación, conviene aplicarla únicamente tras una justificación rigurosa de la manera en que concurren estas causas, valorando el mantenimiento de los plazos ordinarios para trámites como la presentación de ofertas.**

Este tipo de tramitación presenta el siguiente régimen excepcional:

- El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, puede ordenar la ejecución de lo necesario, al objeto de remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.
- De forma simultánea la Intervención de la Administración Local autorizará el libramiento de los fondos necesarios para afrontar los gastos, con el carácter de “a justificar”.
- Ejecutadas las actuaciones objeto del contrato se cumplimentarán los trámites de fiscalización y aprobación de la cuenta justificativa.
- El inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, a contar desde la adopción del acuerdo ordenando la misma. Si excediese de este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

4.2. Adjudicación de los contratos

Aprobado el expediente de contratación, se inicia lo que formalmente se conoce como procedimiento de adjudicación o licitación, cuyo objeto no es otro que la selección del contratista que presente la oferta que mejor satisfaga las necesidades perseguidas por la Entidad Local con la celebración del contrato.

La adjudicación se realizará utilizándose los siguientes procedimientos:

- Abierto. Restringido. Negociado. Diálogo Competitivo.

4.2.1. Procedimiento abierto

La adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto²⁸, mediante el cual todo empresario interesado podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.

Con carácter general y con independencia de las especialidades que presentan cada uno de los contratos administrativos, en el procedimiento abierto se pueden distinguir las siguientes fases:

- Apertura del procedimiento por el órgano de contratación.
- Publicación del anuncio en el Boletín Oficial correspondiente.
- Información a los licitadores de los pliegos y de cualquier documentación complementaria.
- Presentación de proposiciones.
- Examen de las proposiciones y propuesta de adjudicación por la Mesa de contratación.
- Adjudicación por parte del órgano de contratación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción, por este órgano, de la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y de haber constituido la garantía definitiva. La presentación de esta documentación, por parte del licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa, se debe realizar en el plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento a estos efectos.

28 Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) afirma que, en principio, este procedimiento es el más favorecedor de la concurrencia, por ser más respetuoso con el principio de igualdad entre los licitadores, ya que pueden presentarse todas aquellas empresas que reúnan la capacidad y solvencia exigidas. Para la selección de cualquier otro procedimiento, los órganos de contratación deben sopesar muy cuidadosamente el impacto sobre la competencia derivado de tal decisión, incluso si, con procedimientos alternativos, pudiera facilitarse la gestión y acortarse el período de tramitación.

- La adjudicación se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante
- Formalización del contrato, que se publicará en el perfil de contratante y en los diarios oficiales correspondientes.

4.2.2. Procedimiento restringido

En el procedimiento restringido **sólo podrán presentar proposiciones** aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación, estando prohibida cualquier negociación de los términos del contrato con los solicitantes o candidatos.

Las **especialidades** que presenta el procedimiento restringido son las siguientes:

- Con carácter previo al anuncio de licitación, el órgano de contratación deberá haber establecido los criterios objetivos de solvencia, con arreglo a los cuales serán elegidos los candidatos que serán invitados a presentar proposiciones.
- El órgano de contratación señalará el número mínimo de empresarios a los que invitará a participar en el procedimiento, que no podrá ser inferior a cinco; asimismo, si lo estima procedente, podrá fijar el número máximo de candidatos a los que invitará a presentar oferta. En cualquier caso, el número de dichos candidatos debe ser suficiente para garantizar una competencia efectiva²⁹.
- Anuncio de licitación.
- Presentación de las solicitudes de participación deberán ir acompañadas de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos.
- Una vez comprobada la personalidad y solvencia de los solicitantes, el órgano de contratación seleccionará a los que deban pasar a la siguiente fase, a los que invitará, simultáneamente y por escrito, a presentar sus proposiciones en el plazo establecido.

²⁹ Al respecto, la CNMC establece en su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) que a la hora de decidir el número de empresas invitadas a participar se debe valorar el impacto sobre la competencia de tal decisión, evitando limitaciones innecesarias del acceso a la licitación. La limitación no tiene por qué situarse automáticamente en el mínimo legal de cinco empresas, siendo recomendable que tal decisión se justifique adecuadamente.

- Presentación de ofertas por parte de los licitadores seleccionados.
- Una vez presentadas las proposiciones, la adjudicación seguirá el cauce normal y habitual del procedimiento abierto, salvo la necesidad de calificar previamente la documentación acreditativa de los requisitos previos.

4.2.3. Procedimiento negociado

En el procedimiento negociado, la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos³⁰.

El procedimiento tiene un carácter extraordinario, que solo puede utilizarse cuando se den las circunstancias que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público determina taxativamente para ello³¹.

En los contratos de obras, con valor estimado superior a 200.000 e inferior a 1.000.000 euros, y en los restantes contratos, con valor estimado superior a 60.000 e inferior a 100.000 euros, será objeto de publicidad el anuncio de licitación, así como también en el supuesto del artículo 177.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Cuando el **procedimiento sea objeto de publicidad previa**, será posible la presentación de ofertas en concurrencia por cualquier empresario interesado (siempre que no se decida limitar el número de empresas a invitar).

30 Sería aconsejable elaborar un informe técnico de valoración de las ofertas, en el que se acredite la aplicación de los criterios de adjudicación recogidos en los pliegos, para que la adjudicación quede debidamente motivada.

31 Según la CNMC en su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) las menores garantías desde el punto de vista competitivo de este procedimiento aconsejan una aplicación comedida del mismo.

Además, establece que, en todo caso, para eliminar el riesgo de distorsiones de la competencia en estos procedimientos, deberá acometerse una serie de acciones:

a) Tras la elección inicial de candidatos, se ha de admitir la participación en el procedimiento a las empresas que, sin haber sido invitadas a hacerlo en un principio, así lo soliciten posteriormente.

b) Sería recomendable que las distintas Administraciones desarrollaran protocolos de funcionamiento que identifiquen los criterios utilizados para la selección de candidatos. En dichos protocolos, para asegurar la igualdad de trato entre todos los licitadores que negocian con la Administración, debería desarrollarse tanto el procedimiento de negociación como los aspectos sobre los que esta versará y el momento exacto en que se llevará a cabo.

En los restantes supuestos y siempre que los contratos no estén sujetos a regulación armonizada, **no será necesario dar publicidad al anuncio de licitación**; no obstante, será necesario solicitar oferta, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible³².

En el **pliego de cláusulas administrativas particulares** se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas.

En el **expediente deberá dejarse constancia** de las invitaciones cursadas, de las ofertas recibidas y de las razones para su aceptación o rechazo.

Los contratos que celebren las entidades que integren la Administración Local podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado, entre otros, en los siguientes **casos**:

- Cuando las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos, restringidos o de diálogo competitivo seguidos previamente sean irregulares o inaceptables por haberse presentado por empresarios carentes de aptitud, por incumplimiento en las ofertas de las obligaciones legales relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente y condiciones de trabajo referidas en el artículo 119 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, por infringir las condiciones para la presentación de variantes o mejoras, o por incluir valores anormales o desproporcionados, siempre que no se modifiquen sustancialmente las condiciones originales del contrato.
- En casos excepcionales, cuando se trate de contratos en los que, por razón de sus características o de los riesgos que entrañen, no pueda determinarse previamente el precio global.
- Cuando, tras haberse seguido un procedimiento abierto o restringido, no se haya presentado ninguna oferta o candidatura, o las ofertas no sean adecuadas, siempre que las condiciones iniciales del contrato no

³² En aras del principio de concurrencia sería recomendable solicitar ofertas al mayor número posible de empresas capacitadas para realizar la prestación, de forma que no se produzca simplemente un cumplimiento formal de un precepto de la Ley sino una auténtica concurrencia que se traduzca en una efectiva competitividad entre oferentes. Favorece la promoción de la concurrencia que se conceda un amplio espacio de tiempo para que las empresas puedan presentar sus ofertas.

se modifiquen sustancialmente^{33 34}.

- Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado.
- Cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 112 del Texto Refundido.
- Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado.
- Por razón de la cuantía del contrato, en los de obras, cuando su valor estimado sea inferior a un millón de euros; en los de gestión de servicios públicos, cuando el presupuesto de gastos de primer establecimiento se prevea inferior a 500.000 euros y su plazo de duración inferior a cinco años; en los de suministro y servicios, cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros; y en los restantes contratos, salvo que se disponga otra cosa en las normas específicas por las que se regulan, podrán ser adjudicados mediante procedimiento negociado cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros.

4.2.4. Dialogo competitivo

Este procedimiento es introducido en el ordenamiento jurídico español con la Ley de Contratos del Sector Público al transponer la normativa comunitaria en materia de contratación pública.

En el diálogo competitivo, el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de

33 La CNMC en su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) afirma que en este supuesto antes de iniciar un procedimiento negociado puede ser conveniente valorar la posibilidad de mantener el procedimiento original con algunas modificaciones que permitan abrir la licitación a un número suficiente de operadores. Esta opción podría ser adecuada cuando exista tiempo suficiente para instrumentarla sin riesgo de que los requisitos del plazo en sus distintos trámites dificulten la normal ejecución del presupuesto.

34 Tratándose de contratos sujetos a regulación armonizada, se remitirá un informe a la Comisión de la Unión Europea, si esta así lo solicita.

desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

Este procedimiento, similar al negociado, tiene un carácter extraordinario, ya que podrá utilizarse en el caso de contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación considere que el uso del procedimiento abierto o el del restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato; a estos efectos, se considerará que un contrato es particularmente complejo cuando el órgano de contratación no se encuentre objetivamente capacitado para definir los medios técnicos aptos para satisfacer sus necesidades u objetivos, o para determinar la cobertura jurídica o financiera de un proyecto.

Durante el diálogo, el órgano de contratación dará un trato igual a todos los licitadores y, en particular, no facilitará, de forma discriminatoria, información que pueda dar ventajas a determinados licitadores con respecto al resto³⁵.

Los órganos de contratación publicarán un anuncio de licitación en el que darán a conocer sus necesidades y requisitos, siendo aplicables en relación a los criterios para la selección de candidatos, solicitudes de participación y selección de solicitantes lo establecido con anterioridad en relación al procedimiento restringido; no obstante, en el caso de que se decida limitar el número de empresas a las que se invitará a tomar parte en el dialogo, éste no podrá ser inferior a tres³⁶.

35 A estos efectos, en el [informe n.º 6/2011 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) se establece que:

“En el procedimiento de diálogo competitivo, el acto por el que se acuerda la selección de los candidatos que van a ser objeto de invitación a participar en el mismo debe ser adecuadamente motivado sobre la base de los criterios fijados en el pliego, y debe ser notificado, tanto a los candidatos seleccionados (para lo cual se prevé la correspondiente invitación), como a los rechazados, debiendo contener dicha notificación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 135.4 para la adjudicación, la información necesaria para que el candidato excluido o descartado en esta fase del procedimiento pueda interponer el correspondiente recurso.”

36 A estos efectos, en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC](#) se señala que para favorecer la competencia en este procedimiento, se debe ser flexible con el número de empresas invitadas a participar que, siempre que sea posible, debería superar el mínimo legal de tres, de cara a garantizar una competencia efectiva.

Las ofertas deben incluir todos los elementos requeridos y necesarios para la realización del proyecto. Asimismo, el órgano de contratación evaluará dichas ofertas en función de los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo y seleccionará la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta, necesariamente, varios criterios de adjudicación.

4.2.5. Criterios de valoración de las ofertas

Analizados los distintos procedimientos de adjudicación, tratamos a continuación de los criterios de valoración de las ofertas, señalando en primer lugar, y como novedad de la Ley de Contratos del Sector Público, que desaparecen los términos “concurso” y “subasta”.

Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo; destacándose que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, plazo de ejecución o entrega de la prestación, características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales, etc.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, este ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos.

La valoración de más de un criterio procederá, en particular, en la adjudicación de los contratos establecidos en el artículo 150.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público³⁷.

-
- 37 a) Aquéllos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.
b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.
c) Aquéllos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

La valoración de la solvencia de las empresas y la valoración de las ofertas son dos operaciones distintas que se rigen por normas diferentes en el sentido de que los medios que los órganos de contratación pueden utilizar como acreditativos de la solvencia, y que tienen por finalidad determinar la capacidad económica y técnica de las empresas para la ejecución del contrato, no pueden ser valorados para determinar la mejor oferta, según la Junta Consultiva de Contratación Administrativa³⁸ y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales³⁹.

En consecuencia, la solvencia es el elemento que mide la aptitud de las empresas, mientras que los criterios de evaluación han de medir las características de la oferta.

La CNMC en su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) afirma que hay que prestar especial atención al diseño de estos criterios que responderán a los siguientes aspectos:

-
- d) Aquéllos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.
 - e) Contratos de gestión de servicios públicos.
 - f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.
 - g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.
 - h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

38 [Informe n.º 45/2002, de 28 de febrero de 2003.](#)

39 [Resolución n.º 235/2012, de 3 de octubre.](#)

- a. Garantía de la igualdad de trato y no discriminación entre licitadores⁴⁰.
- b. Ponderación adecuada de las variables básicas deben reflejar la importancia y prioridad de los elementos competitivos básicos. El método utilizado para la valoración de las ofertas debe permitir además la existencia de un margen suficientemente amplio para el ejercicio de la competencia en cada uno de estos elementos básicos⁴¹.
- c. Los criterios de valoración deben reflejar claramente los objetivos específicos cuya satisfacción se pretende puntuar, evitándose en particular la vaguedad de su enunciado, o la confusión de los medios con los fines.
- d. Hay que tener en cuenta otros aspectos a evitar, insuficiente transparencia en el sistema de atribución a los criterios de valoración y el conocimiento ex ante del umbral de la anormalidad de las ofertas.

40 Está prohibido favorecer indebidamente a las empresas ya establecidas o que llevan tiempo trabajando en el sector, atribuyendo por ejemplo una ponderación excesiva a parámetros que puedan favorecer la discriminación a favor de este tipo de operadores. Hay que considerar la experiencia como criterio de solvencia, la valoración del cumplimiento satisfactorio de otros contratos no puede utilizarse a efectos de adjudicar los contratos. Debe evitarse los derechos preferencia y tanteo.

41 Las prácticas que se recomiendan evitar:

- a. Ponderación inadecuada de los distintos criterios de valoración; en particular, de la variable precio.
- b. Reflejo inadecuado del impacto del precio o tarifa ofertados en el presupuesto seleccionado como base del proyectado.
- c. Establecimiento de límites a los precios, tarifas u otras características básicas del servicio.
- d. Excesivo peso de criterios escasamente relevantes para la ejecución de la prestación.

5. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS

Dentro de los contratos administrativos típicos nos encontramos los siguientes: obras; concesión de obras públicas; gestión de servicios públicos; suministro, excluidos la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos; servicios, excluidos los bancarios y de inversión, de seguros, la creación e interpretación artística y literaria y los espectáculos culturales, de esparcimiento y deportivos; y de colaboración entre el sector público y el sector privado. Todos estos contratos, en función, principalmente de su cuantía, pueden estar sujetos a regulación armonizada, como ya vimos en apartados anteriores.

El régimen jurídico de estos contratos es público en todas sus fases; preparación, adjudicación, efectos y extinción; rigiéndose, en primer lugar, por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo; en segundo lugar por el resto de las disposiciones de derecho administrativo; y en tercer lugar por las normas de derecho privado. La jurisdicción contencioso-administrativa es la competente para conocer todas las cuestiones que se planteen.

5.1. Contrato de obras

Son contratos de obras aquellos que tienen por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (construcción, preparación de obras, demolición de inmuebles, construcción general de edificios y obras de ingeniería civil, obras hidráulicas,...) o la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por la Entidad Local contratante. Además de estas prestaciones, el contrato podrá comprender, en su caso, la redacción del correspondiente proyecto.

Por “obra” se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble.

En los términos previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, **la adjudicación de un contrato de obras requerirá** la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato. La aprobación del proyecto corresponderá al órgano de contratación salvo que tal competencia esté atribuida a otro órgano por una norma jurídica.

En el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, la ejecución de esta quedará condicionada a la supervisión, aprobación y replanteo del proyecto por el órgano de contratación.

A los efectos de **elaboración de los proyectos se clasifican las obras**, según su objeto y naturaleza, en los grupos siguientes:

- Obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación.
- Obras de reparación simple, restauración o rehabilitación.
- Obras de conservación y mantenimiento.
- Obras de demolición.

Será exigible, como requisito indispensable para contratar con las Administraciones Públicas, la **clasificación** de las empresas cuando el importe de la ejecución del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros.

La **contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras**⁴² correspondientes tendrá carácter excepcional y solo podrá efectuarse en los siguientes supuestos cuya concurrencia deberá justificarse debidamente en el expediente:

42 Debe reunir una serie de requisitos:

- a. En el expediente debe contenerse la motivación de esta decisión.
- b. Idoneidad y restricción a la concurrencia.
- c. Carácter excepcional.
- d. Dos prestaciones: la redacción del proyecto y la ejecución de las obras.
- e. Son prestaciones concatenadas.
- f. Contrato mixto.
- g. Hay que justificar el interés público (al respecto la [Sentencia del Tribunal Supremo 1433/2008](#)).
- h. Supuestos (uno u otro):
 1. Sistema constructivo determinante de las características esenciales del proyecto.
 2. Características de las obras permitan anticipar diversos tratamientos.
- i. No se incluye la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de obras e instalaciones.

- Cuando motivos de orden técnico obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras. Estos motivos deben estar ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra.
- Cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.

En todo caso, la licitación de este tipo de contrato requerirá la redacción previa por la Administración o entidad contratante del correspondiente **anteproyecto o documento similar** y solo, cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público, podrá limitarse a redactar las bases técnicas a que el proyecto deba ajustarse.

Respecto a este tipo de contratos, hay que tener en cuenta que antes de la aprobación del proyecto, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 350.000 euros, los órganos de contratación deberán solicitar un **informe a las oficinas o unidades de supervisión** de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto; debiendo realizarse esta función, en aquellos municipios que carezcan de medios técnicos para ello, por las oficinas de supervisión de las Diputaciones Provinciales.

Se solicitará este informe, también, en los proyectos de cuantía inferior a la señalada cuando se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Aprobado el proyecto y previamente a la tramitación del expediente de contratación de la obra, se procederá a efectuar el **replanteo** del mismo, el cual consistirá en comprobar la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución, que será requisito indispensable para la adjudicación en todos los procedimientos. Asimismo, se deberán comprobar cuantos supuestos figuren en el proyecto elaborado y sean básicos para el contrato a celebrar.

Por otro lado, **la ejecución del contrato de obras comenzará** con el acta de comprobación del replanteo, dentro del plazo que se consigne en el

contrato que no podrá superior a un mes desde la fecha de su formalización, salvo casos excepcionales justificados.

En cuanto a la **modificación del contrato de obras**, es conveniente mencionar que serán obligatorias para el contratista aquellas que se han de efectuar, una vez perfeccionado el contrato, por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, justificando debidamente su necesidad en el correspondiente expediente; siendo obligatoria para el contratista aquellas modificaciones que produzcan aumento, reducción o supresión de las unidades de obras o sustitución de una clase de fábrica por otra, cuando esta sea una de las comprendidas en el contrato, siempre que no se encuentren en los supuestos que originan causa de resolución del contrato. En el expediente de modificado se han de incluir las siguientes actuaciones:

- Propuesta técnica motivada efectuada por el director facultativo de la obra.
- Audiencia del contratista.
- Conformidad del órgano de contratación.
- Certificado de existencia de crédito.
- Informe de la asesoría jurídica.
- Informe, en su caso, del Consejo Consultivo de Andalucía.
- Resolución por el órgano de contratación.

El contratista no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna en el caso de que la modificación suponga supresión o reducción de unidades de obra.

Podrán introducirse variaciones sin necesidad de previa aprobación cuando estas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10% del precio primitivo del contrato.

La modificación del contrato de obras se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en el artículo 234 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público⁴³.

A la recepción de las obras a su terminación concurrirá el responsable del contrato, si se hubiese nombrado, o un facultativo designado por la

⁴³ A estos efectos, hay que tener en cuenta el [informe n.º 27/2012](#) de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Administración representante de esta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista asistido, si lo estima oportuno, de su facultativo.

Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato.

El plazo de garantía se establecerá en el pliego de cláusulas administrativas particulares atendiendo a la naturaleza y complejidad de la obra y no podrá ser inferior a un año salvo casos especiales.

Podrán ser objeto de recepción parcial aquellas partes de obra susceptibles de ser ejecutadas por fases que puedan ser entregadas al uso público, según lo establecido en el contrato.

Por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente, el órgano de contratación podrá acordar la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aun sin el cumplimiento del acto formal de recepción.

En cuanto a la forma habitual de **pago al contratista** en el contrato de obras es conveniente señalar que se realizará mediante el sistema de certificaciones mensuales que son expedidas por la Administración dentro de los 10 primeros días siguientes al mes al que correspondan. Dichas certificaciones tienen la consideración de pagos a cuenta y, por tanto, están sujetas a rectificaciones y variaciones en la medición final, de forma que no suponen, en ningún caso, la aprobación o recepción de las obras.

No obstante lo anterior, los contratistas también tienen derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, debiendo asegurar en todo caso dichos pagos mediante la correspondiente garantía.

La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4⁴⁴, y si se demorase, deberá

44 Al respecto, se debe tener en cuenta lo previsto en el dictamen de la [JCCA n.º 46/2012](#).

abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

5.2. Contrato de concesión de obras públicas

La **concesión de obras públicas es** un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

El **contrato**, que se ejecutará en todo caso a riesgo y ventura del contratista, podrá comprender, además, el siguiente **contenido**:

- La adecuación, reforma y modernización de la obra para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios o la realización de las actividades económicas a las que sirve de soporte material.
- Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras para mantenerse apta a fin de que los servicios y actividades a los que aquellas sirven puedan ser desarrolladas adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.

El **contrato** de concesión de obras públicas **podrá también prever** que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que esta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permita su mejor funcionamiento y explotación, así como efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, estas corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos.

Con carácter previo a la decisión de construir y explotar en régimen de concesión una obra pública, el órgano que corresponda de la Entidad Local concedente acordará la realización de un **estudio de viabilidad** de la misma.

Se admitirá la **iniciativa privada** en la presentación de estudios de viabilidad de eventuales concesiones.

En el supuesto de que las **obras sean definidas en todas sus características por la Entidad Local concedente**, se procederá a la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto y al reconocimiento de la utilidad pública de la obra a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa.

Como **derechos del concesionario** se pueden destacar los siguientes:

- Explotar la obra pública y percibir la retribución económica prevista en el contrato durante el tiempo de la concesión.
- Mantenimiento del equilibrio económico de la concesión.
- Utilizar los bienes de dominio público de la Entidad Local concedente necesarios para la construcción, modificación, conservación y explotación de la obra pública.
- Recabar de la Entidad Local la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo que resulten necesarios para la construcción, modificación y explotación de la obra pública, así como la realización de cuantas acciones sean necesarias para hacer viable el ejercicio de los derechos del concesionario.
- Los bienes y derechos expropiados que queden afectos a la concesión se incorporarán al dominio público.
- Ceder la concesión de acuerdo con lo previsto en el artículo 226 del Texto Refundido la Ley de Contratos del Sector Público y a hipotecar la misma en las condiciones establecidas en la Ley, previa autorización del órgano de contratación en ambos casos.
- Titulizar sus derechos de crédito, en los términos previstos en la Ley.
- Cualesquiera otros que le sean reconocidos legalmente o por los pliegos de condiciones.

En cuanto a las **obligaciones generales del concesionario** se han de destacar las siguientes:

- Ejecutar las obras con arreglo a lo dispuesto en el contrato.
- Explotar la obra pública, asumiendo el riesgo económico de su gestión con la continuidad y en los términos establecidos en el contrato u ordenados posteriormente por el órgano de contratación.
- Admitir la utilización de la obra pública por todo usuario, en las condiciones que hayan sido establecidas de acuerdo con los principios de igualdad, universalidad y no discriminación, mediante el abono, en su caso, de la correspondiente tarifa.
- Cuidar del buen orden y de la calidad de la obra pública, y de su uso, pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía que correspondan al órgano de contratación.
- Indemnizar los daños que se ocasionen a terceros como consecuencia de la ejecución de las obras de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con el artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Proteger el dominio público que quede vinculado a la concesión, en especial, preservando los valores ecológicos y ambientales del mismo.
- Cualesquiera otra previstas legalmente o en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

La **retribución del concesionario** puede consistir en:

- Las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de las obras públicas, que serán fijadas por el órgano de contratación en el acuerdo de adjudicación; dichas tarifas tendrán el carácter de máximas pudiendo los concesionarios aplicar tarifas inferiores cuando así lo estimen convenientemente⁴⁵.

45 Las tarifas serán objeto de revisión de acuerdo con el procedimiento que determine el pliego de cláusulas administrativas particulares.

De conformidad con el artículo 131.1.c).4º, el plan económico-financiero de la concesión establecerá la incidencia en las tarifas de los rendimientos de la demanda de utilización de la obra y, cuando exista, de los beneficios derivados de la explotación de la zona comercial, cuando no alcancen o cuando superen, respectivamente, los niveles mínimo y máximo que se consideren en la oferta.

- Retribución abonada por la Entidad Local teniendo en cuenta la utilización de la obra por parte de la misma en la forma prevista en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares.
- Ingresos procedentes de la explotación de la zona comercial vinculada a la concesión, en el caso de existir esta, según lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares.
- Aportaciones que se comprometa a realizar la propia Entidad Local a fin de garantizar la viabilidad económica de la explotación de la obra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 256 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

A lo largo de la vida de la concesión pueden producirse circunstancias que justifiquen, a pesar de que el contrato sea a riesgo y ventura del concesionario, que se **ajuste el equilibrio económico-financiero** de la concesión. Este ajuste, además, podrá realizarse tanto a favor del concesionario como de la Entidad Local.

La Entidad Local deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

- Cuando la propia Entidad Local modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.
- Por causas de fuerza mayor o actuaciones de la Entidad Local que determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión.
- Cuando se produzcan los supuestos que se establezcan en el propio contrato para su revisión.

En los casos previstos con anterioridad, pueden adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

- Modificación de las tarifas establecidas por utilización de la obra.
- Prórroga (por un periodo que no exceda de un 15 por ciento de su duración inicial), siempre que la retribución del concesionario proviniera en más de un 50 por ciento de tarifas abonadas por los usuarios o reducción del plazo concesional.
- Cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

En cuanto al **plazo de las concesiones** de construcción y explotación de obras públicas, este será el que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder de 40 años.

Los plazos fijados en los pliegos de condiciones solo podrán ser prorrogados por las causas previstas en el artículo 258.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por último, y en relación al **destino de las obras una vez extinguida la concesión**, el concesionario quedará obligado a hacer entrega a la Administración concedente, en buen estado de conservación y uso, de las obras incluidas en la concesión, así como de los bienes e instalaciones necesarios para su explotación y de los bienes e instalaciones incluidos en la zona de explotación comercial, si la hubiera, de acuerdo con lo establecido en el contrato. No obstante, los pliegos podrán prever que, a la extinción de la concesión, las obras, bienes e instalaciones, o algunos de ellos, deban ser demolidos por el concesionario, reponiendo los bienes sobre los que se asientan al estado en el que se encontraban antes de su construcción.

5.3. Contrato de gestión de servicios públicos

El **contrato de gestión de servicios públicos** es aquel en que, en este caso, una Entidad Local encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Entidad Local encomendante.

Las **disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público referidas a este contrato no serán aplicables** a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública.

Hay que señalar que en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, se establece que la gestión indirecta de los servicios públicos locales se llevarán a cabo a través de modalidades contractuales de colaboración, que en dicha norma se refiere al contrato de gestión de servicios públicos.

En un sentido amplio, se puede decir que la Entidad Local podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por los particulares; y no impliquen ejercicio de autoridad.

El **contrato expresará con claridad** el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional, como en el territorial.

Antes de proceder a la contratación de un servicio público, deberá haberse establecido su **régimen jurídico**, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Entidad Local respectiva como propia de la misma, atribuya las competencias administrativas, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

Los **pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares fijarán** las condiciones de prestación del servicio y, en su caso, fijarán las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión, y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración.

La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes **modalidades**:

- **Concesión**, que es la modalidad más frecuente y extendida entre nuestras Entidades Locales para la gestión indirecta de los servicios públicos, y en la que el contratista que selecciona la Entidad Local gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura.
- **Gestión interesada**, modalidad menos frecuente en la que tanto la Entidad Local como el empresario seleccionado participan en los resultados de la explotación del servicio, en los términos que se hayan fijado en el contrato.
- **Concierto**, muy frecuente en materia sanitaria y educativa, y a través del cual la Entidad Local contrata la gestión de un servicio con una persona física o jurídica que realice, como actividad habitual, prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.

- **Sociedad de economía mixta**, en la que la Entidad Local participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

En cuanto a su duración, los contratos de gestión de servicios públicos no podrán tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que, en ningún caso, pueda exceder de los siguientes períodos:

- Cincuenta años en aquellos contratos que comprendan la ejecución de obras y explotación de servicio público.
- Sesenta años, en aquellos casos de ejecución de obras y explotación de servicio público de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal.
- Veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no sanitario.
- Diez años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público sanitario, siempre que no esté comprendido en el mencionado punto primero.

El contratista estará sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- Prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de las tarifas correspondientes.
- Cuidar del buen orden del servicio.
- Indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia del desarrollo del servicio, excepto cuando el daño se produzca por causas imputables a la Entidad Local.
- Respetar el principio de no discriminación por razón de nacionalidad en los contratos de suministro consecuencia del de gestión de servicios públicos.

La Entidad Local deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes casos:

- Cuando la propia Entidad Local modifique, por razón de interés público, las características del servicio contratado.
- Cuando actuaciones de la propia Entidad Local determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.
- Cuando causas de fuerza mayor determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.

En los supuestos previstos con anterioridad, el restablecimiento del equilibrio económico del contrato se llevará a cabo mediante la adopción de medidas que podrán consistir en la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios, prórroga (no exceda del 10 por ciento de la duración inicial, respetando los límites máximos de la duración del contrato) o reducción del plazo de duración del contrato y en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico contenidas en el mismo.

Cuando finalice el plazo de duración del contrato, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que está obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados.

Por último, y como causas específicas de resolución del contrato de gestión de servicios públicos, podemos destacar las siguientes:

- La demora superior a seis meses por parte de la Entidad Local en la entrega al contratista de la contraprestación o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato, teniendo el contratista derecho al abono del interés de demora previsto en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales de las cantidades debidas o valores económicos convenidos, a partir del vencimiento del plazo previsto para su entrega, así como de los daños y perjuicios sufridos.
- El rescate del servicio por la Entidad Local.
- La supresión del servicio por razones del interés público.
- La imposibilidad de la explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Entidad Local con posterioridad al contrato.

En estos tres últimos casos, la Entidad Local indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que se le ocasione, incluidos los beneficios futuros que deje de percibir.

Sin perjuicio de lo anterior, la Administración abonará, en todo caso, al contratista el precio de las obras e instalaciones que, ejecutadas por este, hayan de pasar a propiedad de aquella, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para la reversión.

5.4. Contrato de suministro

Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. No tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables.

Se considerarán, en todo caso, contratos de suministro:

- Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente⁴⁶.
- Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.
- Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos⁴⁷.

En los contratos de suministro, el **contratista está obligado** a entregar los bienes objeto del contrato en el tiempo y lugar fijados en el mismo, de

46 No obstante, la adjudicación de estos contratos se efectuará de acuerdo con las normas previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público para los acuerdos marco celebrados con un único empresario.

47 A estos contratos se les aplicarán directamente las normas generales y especiales del contrato de obras que el órgano de contratación determine en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares, salvo las relativas a su publicidad que se acomodarán, en todo caso, al contrato de suministro.

conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas correspondientes; no teniendo derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados en los bienes a suministrar antes de su entrega a la Entidad Local, salvo que esta hubiera incurrido en mora al recibirlos.

A estos efectos, **la Administración será responsable** de:

- a. La custodia de los bienes suministrados cuando el acto formal de recepción de estos sea posterior a su entrega, durante el lapso de tiempo comprendido entre dicha entrega y su recepción formal.
- b. La gestión del uso o de la caducidad de los bienes o productos perecederos suministrados y recibidos por la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad del suministrador por los vicios o defectos ocultos de los mismos.

El **adjudicatario tendrá derecho** al abono del precio de los suministros efectivamente entregados y formalmente recibidos por la Administración con arreglo a las condiciones establecidas en el contrato.

Cuando razones técnicas o económicas debidamente justificadas lo permitan y se establezca en el pliego de cláusulas administrativas particulares, **el pago se puede realizar en dinero y en especie**, siempre que este último sean bienes de la misma clase que los suministrados, sin que, en ningún caso, el importe de estos pueda superar el 50 por 100 del precio total⁴⁸.

La **modificación del contrato** que suponga el aumento, reducción o supresión de las unidades de bienes que integran el suministro o la sustitución de unos bienes por otros, siempre que los mismos estén comprendidos en el contrato, será obligatoria para el contratista, sin que tenga derecho alguno en caso de supresión o reducción de unidades o clases de bienes a reclamar indemnización por dichas causas.

48 A estos efectos, el compromiso de gasto correspondiente se limitará al importe que, del precio total del contrato, no se satisfaga mediante la entrega de bienes al contratista, sin que tenga aplicación, para las Entidades Locales, lo dispuesto en el artículo 165.3 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por [Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo](#)

Los **gastos de la entrega y transporte de los bienes** objeto del suministro al lugar convenido serán de cuenta del contratista, salvo pacto en contrario.

Las **causas específicas de resolución** del contrato de suministro son las siguientes:

- a. La suspensión, por causa imputable a la Administración, de la iniciación del suministro por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el contrato para la entrega, salvo que en el pliego se señale otro menor.
- b. El desistimiento o la suspensión del suministro por un plazo superior al año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

5.5. Contratos de servicios

En la **Ley de Contratos del Sector Público se unificó, en este contrato, dos tipos de contratos administrativos** que se recogían en su Ley predecesora, que eran el de “consultoría y asistencia” y el de “servicios”.

Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. Los contratos de servicios se dividen en diversas categorías enumeradas en el Anexo II del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y entre otras: servicios de mantenimiento y reparación; servicios de telecomunicación; servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros; servicios de investigación de estudios y encuestas de la opinión pública; servicios de publicidad; servicios de hostelería y restaurantes; servicios jurídicos; servicios de educación y formación profesional; servicios sociales y de salud, etc.

No podrán ser objeto de esta clase de contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

En estos contratos, se **insta a las distintas Administraciones Públicas la necesidad de evitar los riesgos que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración**, por las

condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales, según la Resolución de 27 de octubre de 2010, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Así queda recogido en el artículo 301.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que establece que a la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse, en ningún caso, la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal del ente, organismo o entidad del sector público contratante.

Como complemento de lo anterior, dentro de la documentación preparatoria del expediente de contratación debe incorporarse un informe del servicio interesado en la celebración del contrato que justifique la insuficiencia, falta de adecuación de los medios disponibles o la conveniencia de no ampliar los medios personales y materiales, evitando la externalización encubierta del personal del sector público, vulnerando así los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la condición de empleados públicos⁴⁹.

49 Esta situación se debía a la discordancia entre el ordenamiento administrativo y el laboral, que fue resuelta por el Tribunal Supremo consolidando una jurisprudencia que estableció la consideración de **indefinidos no fijos** de la siguiente manera: “la contratación en la Administración Pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de **mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla**, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, **sin perjuicio de su contratación, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido**”, según la [sentencia del Tribunal Supremo n.º 5360/1996](#). Al respecto hay que tener en cuenta también la [sentencia del Tribunal Supremo Sala de lo Social n.º 4859/2007](#) que establece que **no se puede atribuir la pretendida fijeza en plantilla con una adscripción definitiva del puesto de trabajo, sino que, por el contrario, hay que adoptar las medidas necesarias para la provisión regular del mismo**. Se hace especial referencia a la problemática que se genera y concreta en relación con las subvenciones concedidas a las Entidades Locales por los Servicios Públicos de Empleo Estatal o de la Comunidad Autónoma respectiva para la contratación de trabajadores y realización de diferentes obras o prestación de servicios y, producida esa provisión en la forma legalmente procedente, existirá una causa lícita para extinguir el contrato, que no puede entenderse como un despido (Sentencias del Tribunal Supremo n.º [364/1999](#); [2229/1999](#) y [4799/1999](#)).

Además, esta actuación puede incurrir en uno de los supuestos de infracción disciplinaria contenidos en la “Ley de Transparencia” tanto estatal como autonómica, pudiendo, incurrir, en su caso, en supuestos de delitos de prevaricación y malversación de caudales públicos.

Los contratos de servicios no podrán tener un plazo de **duración** superior a cuatro años, si bien podrá preverse en los mismos su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquel, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente^{50 51}.

Para los contratos de servicios **no será exigible la clasificación**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Los **contratos de servicios formativos** son aquellos que tienen por objeto la prestación de actividades de formación, en este caso, al personal de las Entidades Locales.

Cuando los mismos son desarrollados por empresas o personas jurídicas quedan íntegramente sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público.

Sin embargo, cuando estos contratos consistan en la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, mesas redondas, coloquios,

50 Las excepciones a lo establecido son las siguientes:

- a. Determinados contratos de forma singular o determinadas categorías de forma genérica que haya sido autorizado excepcionalmente. Autorizados por el Consejo de Ministros o por el órgano autonómico competente, las Entidades Locales no tiene dicha facultad, así lo establece el [informe 6/2014 de la Comisión Consultiva de Contratación Pública](#).
- b. Contratos complementarios de los de obras o de suministro, que podrán tener un plazo superior pero nunca al que le corresponda al contrato principal.
- c. Contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración, que tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades.
- d. Contratos cuyo objeto sea la asistencia a la dirección de la obra o la gestión integrada de proyectos, que tendrán una duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras.

51 La Cámara de Cuentas de Andalucía afirma que conviene tener en cuenta que los contratos de servicios que tengan carácter de periodicidad o de contratos que se deban renovar en un periodo de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado el valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los 12 meses siguientes. Y que la elección del método para calcular el valor estimado de los mismos no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan.

conferencias, colaboraciones o actividades similares, pero las mismas sean desarrolladas por personas físicas, no le será de aplicación la regulación de la Ley sobre preparación y adjudicación. Esto implica que podrán contratarse directamente con la persona que justificadamente elija la Entidad Local.

Las **causas específicas de resolución** de los contratos de servicios son las siguientes:

- a. La suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.
- b. El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.
- c. Los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal.

5.6. Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado

Este tipo de contratos fue una **novedad introducida por la Ley de Contratos del Sector Público**.

Son aquellos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial u organismo similar de las Comunidades Autónomas encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.
- La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.

- La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.
- Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.
-

Estos contratos tienen un **carácter subsidiario**, ya que solo podrán celebrarse cuando previamente se ha puesto de manifiesto que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas, mediante el correspondiente documento de evaluación.

Esta **evaluación** será realizada por un órgano colegiado donde se integren expertos con cualificación suficiente en la materia sobre la que verse el contrato, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 134 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

El órgano de contratación, a la vista de los resultados de la evaluación a que se hace referencia con anterioridad, elaborará un **programa funcional** que contendrá los elementos básicos que informarán el diálogo con los contratistas y que se incluirá en el documento descriptivo del contrato. Particularmente, se identificará en el programa funcional la naturaleza y dimensión de las necesidades a satisfacer, los elementos jurídicos, técnicos o económicos mínimos que deben incluir necesariamente las ofertas para ser admitidas al diálogo competitivo, y los criterios de adjudicación del contrato.

Esta clase de contratos se **adjudicará por el procedimiento de diálogo competitivo**, sin perjuicio de que pueda seguirse el procedimiento negociado con publicidad.

El **contratista puede asumir**, en los términos previstos en el contrato, la dirección de las obras que sean necesarias, así como realizar, total o parcialmente, los proyectos para su ejecución y contratar los servicios precisos.

La **contraprestación** a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, y que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento.

La **duración** de los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado no podrá exceder de 20 años. No obstante, cuando por razón de la prestación principal que constituye su objeto y de su configuración, el régimen aplicable sea el propio de los contratos de concesión de obra pública, se estará a lo dispuesto sobre la duración de estos.

Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado se **regirán** por las normas generales contenidas en el Título I del Libro IV⁵² y por las especiales correspondientes al contrato típico cuyo objeto se corresponda con la prestación principal de aquél, identificada conforme a lo dispuesto en el artículo 136.a), en lo que no se opongan a su naturaleza, funcionalidad y contenido peculiar conforme al artículo 11.

Estas normas delimitarán los deberes y derechos de las partes y las prerrogativas de la Administración.

La **financiación** de los colaboradores privados en los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en los supuestos en que por razón del objeto tengan naturaleza de concesión de obra pública, se llevará a cabo en las condiciones y términos previstos para este último contrato, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 315 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

CUADROS Y GRÁFICOS

La información obtenida, en su momento, en la página web del antiguo Ministerio de Economía y Hacienda, en su apartado Servicios/Contratación; Instrumentos para la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, ha sido adaptada al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>

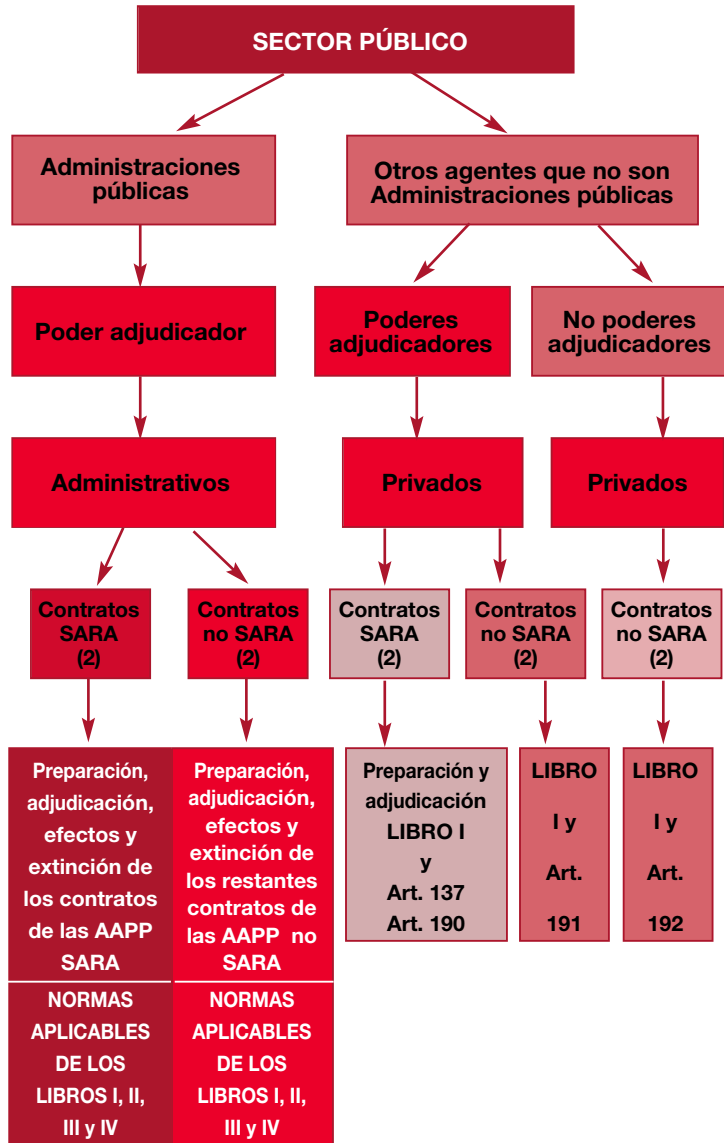
⁵² Los efectos de los contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. Sin perjuicio de esto, dichos efectos atenderá a lo que establezcan los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO I
IDENTIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS CONTRATOS (1)**

PASOS QUE DEBE SEGUIR:

1. Verificar la pertenencia al sector público del órgano u organismo (art. 3.1)
2. Precisar las características del órgano u organismo como AAPP o no (art. 3.2)
3. Considerar la aplicabilidad de la noción del poder adjudicador (art. 3.3)
4. Constatar la naturaleza de los contratos (arts. 19 y 20)
5. Verificar su pertenencia a los contratos SARA (arts. 13 a 17)
6. Identificar las normas aplicables en cada caso



(1) Aproximación general. No incluye, por ejemplo, los contratos privados de las Administraciones.
 (2) Contratos sujetos a regulación armonizada.

**CUADRO II
CUANTÍA CONTRATOS (1) CON RELEVANCIA PARA APLICACIÓN TEXTO REFUNDIDO LA LEY DE
CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (*)**

CUANTÍAS MÁXIMAS (€)	CUANTÍAS MÍNIMAS (€)	EFECTO SOBRE LOS CONTRATOS
POR DEBAJO DE LA CUÁL OPERA LA REGULACIÓN	A PARTIR DE LA CUÁL OPERA LA REGULACIÓN	
	V.E. ≥ 12.000.000	Autorización Consejo de Ministros [art.317.1.a)] o del Consejo de Gobierno (art. 27.1 Ley 7/2013)
	V.E. ≥ 6.000.000	Informe preceptivo del Consejo de Estado cuando la modificación contrato > 10% del precio primitivo [art.211.3.b)]
	V.E. ≥ 5.186.000	Contratos SARA (2) Obras y Concesión Obras Públicas (art.14.1)
	V.E. ≥ 5.186.000	Régimen específico de adjudicación del contrato de obras por un concesionario (art. 274)
V.E. < 1.000.000	V.E. > 200.000	Contrato negociado con publicidad de Obras (art. 177.2)
V.E. < 1.000.000		No aplicación SARA a cada lote de Obras (art. 14.2)
< 1.000.000		Cancelación abreviada de garantías en Contratos de Obras (art.102.5, párrafo 2.º)
	V.E.≥ 900.000	Autorización de los titulares de los Departamentos para celebrar contratos de OOA (D.T.3)
	> 600.000	Remisión al Tribunal de Cuentas o a la Cámara de Cuentas de Andalucía de extractos de Contratos de Obras, Concesiones de OOPP, Gestión de Servicios Públicos y de Colaboración Público-Privada (art. 29.1)
> 500.000		Contrato negociado de Gestión de Servicios Públicos (Presupuesto de gastos de primer establecimiento) [art.172.b)]
	> 500.000	Contrato de Gestión de Servicios Públicos. Recurso especial y medidas provisionales [art. 40.1.c)]
	> 450.000	Remisión al Tribunal de Cuentas de extractos de Contratos de Suministros (art. 29.1)
	≥ 500.000	Exigencia de clasificación en Contrato de Obra [art. 65.1.a), párrafo 1.º]
< 350.000		Documentación simplificada en los Proyectos de Obra (art. 123.2)
	V.E.≥ 207.000	Contratos SARA (2) de Suministro y Servicios CCAA, CCLL y otros agentes no sujetos al límite de 134.000 € [arts.15.1.b) y 16.1.b)].
	V.E.≥ 207.000	Recurso especial y medidas provisionales [art.40.1.b)]
V.E.≤ 200.000		Contratos negociados sin publicidad de Obras (art.177.2)
	>150.000	Remisión al Tribunal de Cuentas de extractos de Contratos de Servicios y Administrativos Especiales (art.29.1)
	V.E.≥134.000	Contratos SARA (2) de Suministros y Servicios AGE, OOA de la AGE y SS [arts.15.1.a) y 16.1.a)]
	≥ 350.000	Necesidad de supervisión Proyectos de Obra (art. 125)
V.E.< 100.000		Contratos negociado de Servicios y Suministro[arts.173.f) y 174.e)] Cancelación abreviada de garantías en estos contratos (art.102.5, párrafo 2.º)
V.E. <80.000		No aplicación SARA a cada lote de Suministros y Servicios (art. 15.2 y 16.2)
V.E.≤60.000		Contratos negociados sin publicidad de Suministros y Servicios (art.177.2)
< 50.000		Contratos menores de Obra (art.138.3, párrafo 2.º)
	>50.000	Necesidad de Pliego en contratos de poderes adjudicadores que no tienen condición de AA.PP. (art. 137.2)
< 30.000		Prestación asistencia sanitaria por razones de urgencia (D.A. 24.ª)
< 18.000		Contratos menores de Servicios y Suministros (art.138.3, párrafo 2.º)

(1) Adaptada a la Orden HAP/2425/2013, de 23 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir de 1 de enero de 2014.

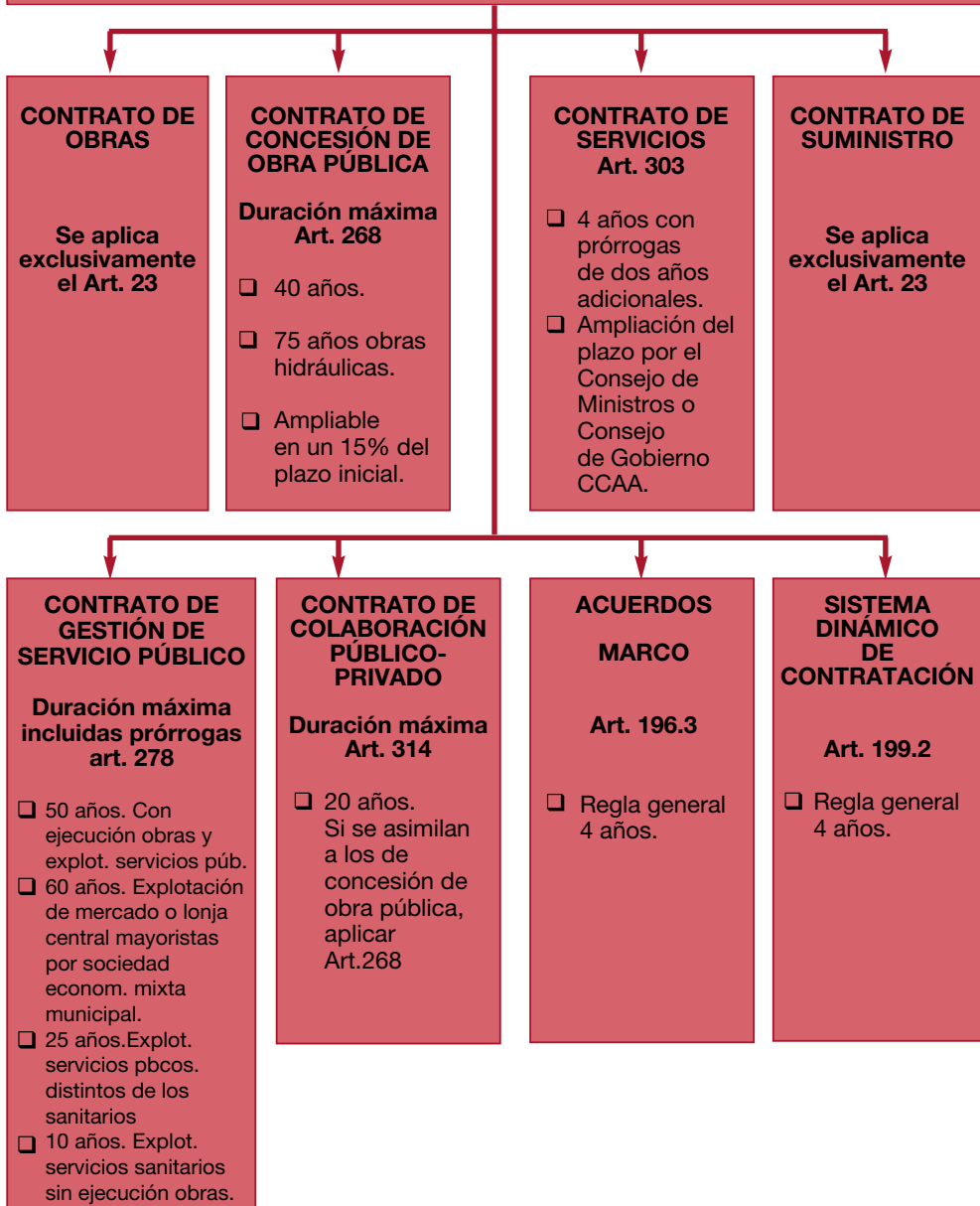
(2) Sujeto a Regulación Armonizada. (*) No comprende las cuantías asociadas a distintos de publicidad que son objeto

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO III
PLAZOS DE DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

ARTÍCULO 23

1. Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas.



TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO IV
RÉGIMEN DE PUBLICIDAD DE LAS LICITACIONES**

ARTÍCULO 139.

Principios de igualdad y transparencia.

Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia.

**ANUNCIO PREVIO
(Potestativo)
art. 141**

CONTRATOS DE VALOR TOTAL ESTIMADO\geq	SOPORTE PUBLICITARIO	CONDICIONES PARA REDUCIR LOS PLAZOS DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES
A: 5.186.000 € - Contratos de Obras y de Concesión de Obra Pública.	DOUE o PERFIL DE CONTRATANTE (en este caso se comunicará a la Comisión Europea y al BOE., (art. 141.2))	Publicación o envío al DOUE mínimo de 52 días y dentro de los 12 meses anteriores a la fecha del anuncio de licitación (arts. 159.1. y 167.1)
A: 750.000 € - Contratos de Suministro y Servicios		

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO V
PUBLICIDAD OBLIGATORIA**

1.- CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

Publicidad obligatoria en el DOUE y en el BOE en las cuantías¹ igual o superior a las siguientes:

ANUNCIO PREVIO (Potestativo) Art. 141		
	Estado, Organismos Autónomos del Estado y Seguridad Social	Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Entidades Públicas Empresariales y restantes Poderes Adjudicadores
Contratos de Obras	5.186.000	5.186.000
Contratos de Servicios y Suministros	134.000	207.000
Contratos de Colaboración Público-Privada	PARA CUALQUIER CUANTÍA	PARA CUALQUIER CUANTÍA

2.- CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

	Administraciones Públicas	Poderes adjudicadores que no son AAPP	Entidades del Sector Público que no sean poderes adjudicadores
Contratos adjudicados por procedimiento abierto, restringido o diálogo competitivo	Publicidad en BOE o BOLETINES AUTONÓMICOS y PROVINCIALES		
Contratos adjudicados por procedimiento negociado con publicidad	Publicidad en PERFIL DE CONTRATANTE (Cuantías inferiores a 1.000.000 € en Obras y 100.000 € en Servicios y Suministros)		
Otros Contratos del Sector Público (INDICATIVA)		Publicidad en PERFIL DE CONTRATANTE (Cuantías superiores a 50.000 €)	
Publicidad de Instrucciones de contratación que garanticen el principio de publicidad		PERFIL DE CONTRATANTE	PERFIL DE CONTRATANTE

- ⁽¹⁾ La publicidad legalmente obligatoria siempre puede ser complementada mediante la difusión en otras publicaciones oficiales, periódicos y revistas de información general o especializada, tablones de anuncio, perfil de contratante, páginas Web, plataformas de contratación, etc.

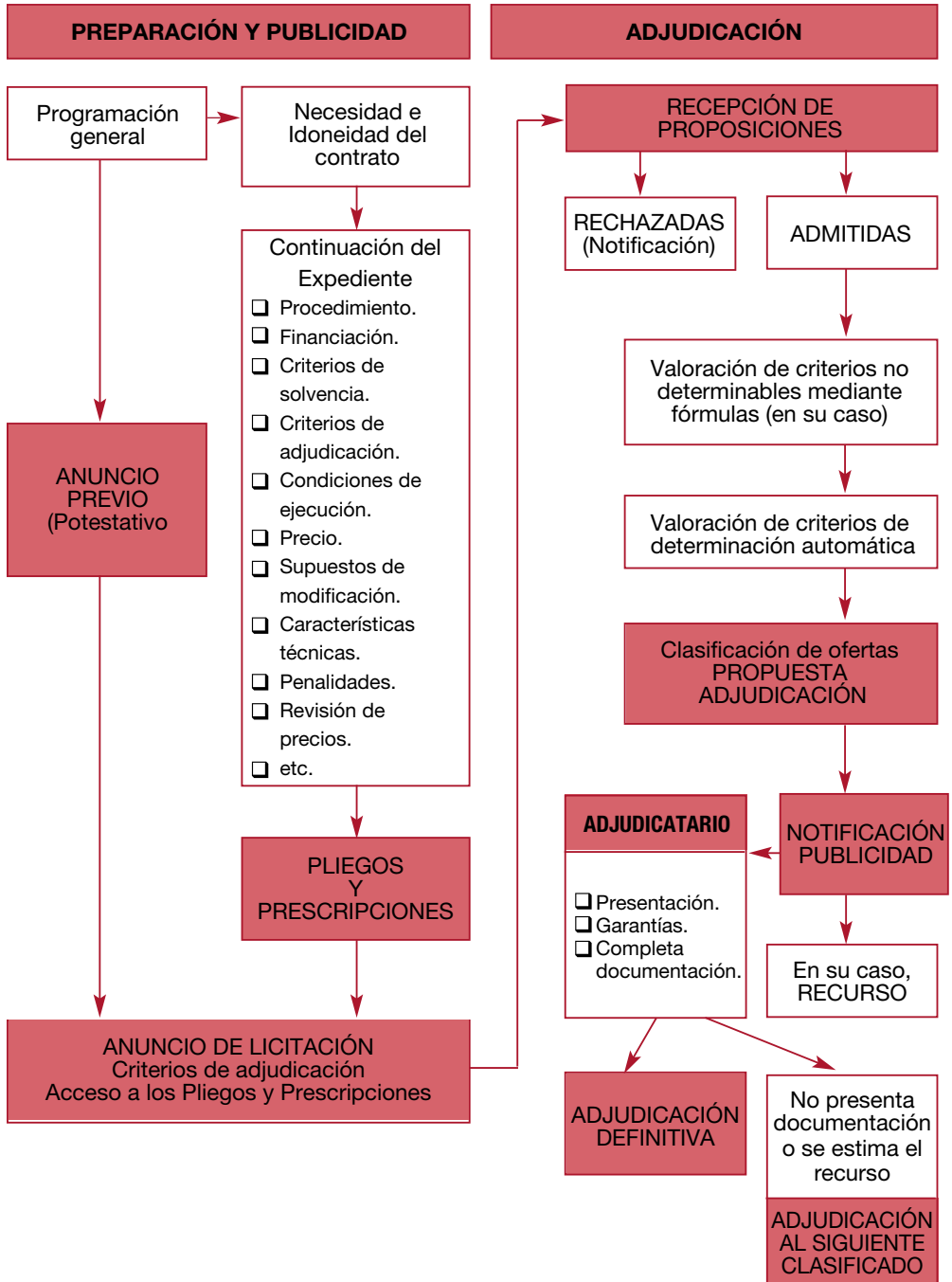
TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO VI
PUBLICIDAD DE LA FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS (Arts. 154)**

CONTRATOS DE CUANTÍA IGUAL O SUPERIOR A	DOUE Y BOE	BOE o BOLETINES AUTONÓMICOS o PROVINCIALES	PERFIL DE CONTRATANTE
50.000 € - Contratos de Obras 18.000 € - Otros contratos			X X
100.000 € -En los contratos, y, en el de Gestión de Servicios Públicos en gastos de primer establecimiento		X	
Contratos sujetos a regulación armonizada	X		

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO VII
PROCEDIMIENTO ABIERTO (arts. 157 – 161)**



TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO VIII
PROCEDIMIENTO ABIERTO
PLAZOS MÍNIMOS DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES**

Artículo 143. Plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones.

Los órganos de contratación fijarán los plazos de recepción de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquéllas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta Ley.

1.- CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (art.159)

Plazo no < de 52 días desde envío anuncio a la Comisión Europea.

Si se ha enviado anuncio previo, el plazo será de 36 días y en casos justificados de 22.

Los plazos se reducen en:
- En 5 días cuando exista acceso electrónico a los Pliegos

TRAMITACIÓN URGENTE - (art. 112.2)

Idénticos plazos que en la tramitación ordinaria.

2.- CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (art.159)

26 días para Contratos Obras y Concesión de Obra Pública desde publicación anuncio del contrato

15 días para otros contratos desde publicación del anuncio del contrato.

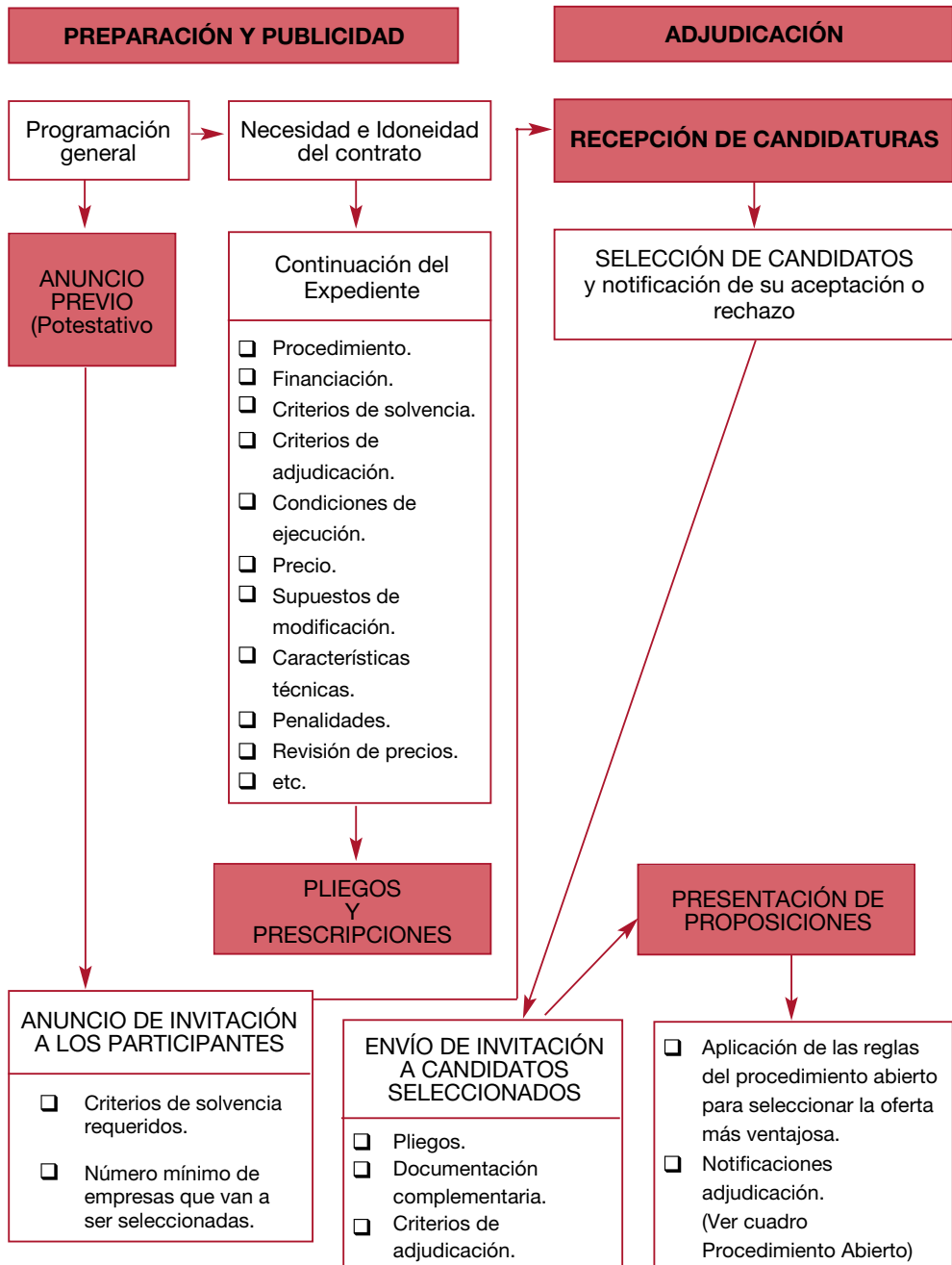
TRAMITACIÓN URGENTE - (art. 112)

13 días para Contratos de Obras y de Concesión de Obra Pública.

8 días para otros contratos.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO IX
PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO (Arts. 162-168)**



TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO X
PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO
PLAZOS MÍNIMOS DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE PARTICIPACIÓN Y PROPOSICIONES**

Artículo 143. Plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones.

Los órganos de contratación fijarán los plazos de recepción de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquéllas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta Ley.

1.- CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

A) PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE PARTICIPACIÓN.

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (art. 164.1)
Plazo no < de 37 días desde envío al DOUE.
Plazo de 52 días, en el caso de
Concesión de Obra Pública.
Reducciones: 7 días (hasta 30 y 45
días) si se envía el anuncio por medios
electrónicos, informáticos y telemáticos.

TRAMITACIÓN URGENTE - (art. 112)
Plazo mínimo de 15 días desde envío
del anuncio de licitación.

Reducción de 5 días (hasta 10) si se
envía por medios electrónicos,
informáticos o telemáticos.

B) PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (art. 167.1)
Plazo no < 40 días desde envío de la
invitación.
Reducciones:
- Si se ha enviado anuncio previo el plazo
sería de 36 o en casos justificados de 22.
- El plazo de 40 días se reduce en
5 días si existe acceso electrónico,
informáticos y telemático a pliegos y a
doc. complementaria.

TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 112)
10 días desde el envío de la invitación.

2.- CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

A) PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE PARTICIPACIÓN.

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (art. 164.2)
Mínimo 10 días desde la publicación
del anuncio.

TRAMITACIÓN URGENTE - (art. 112)
5 días desde la publicación del anuncio.

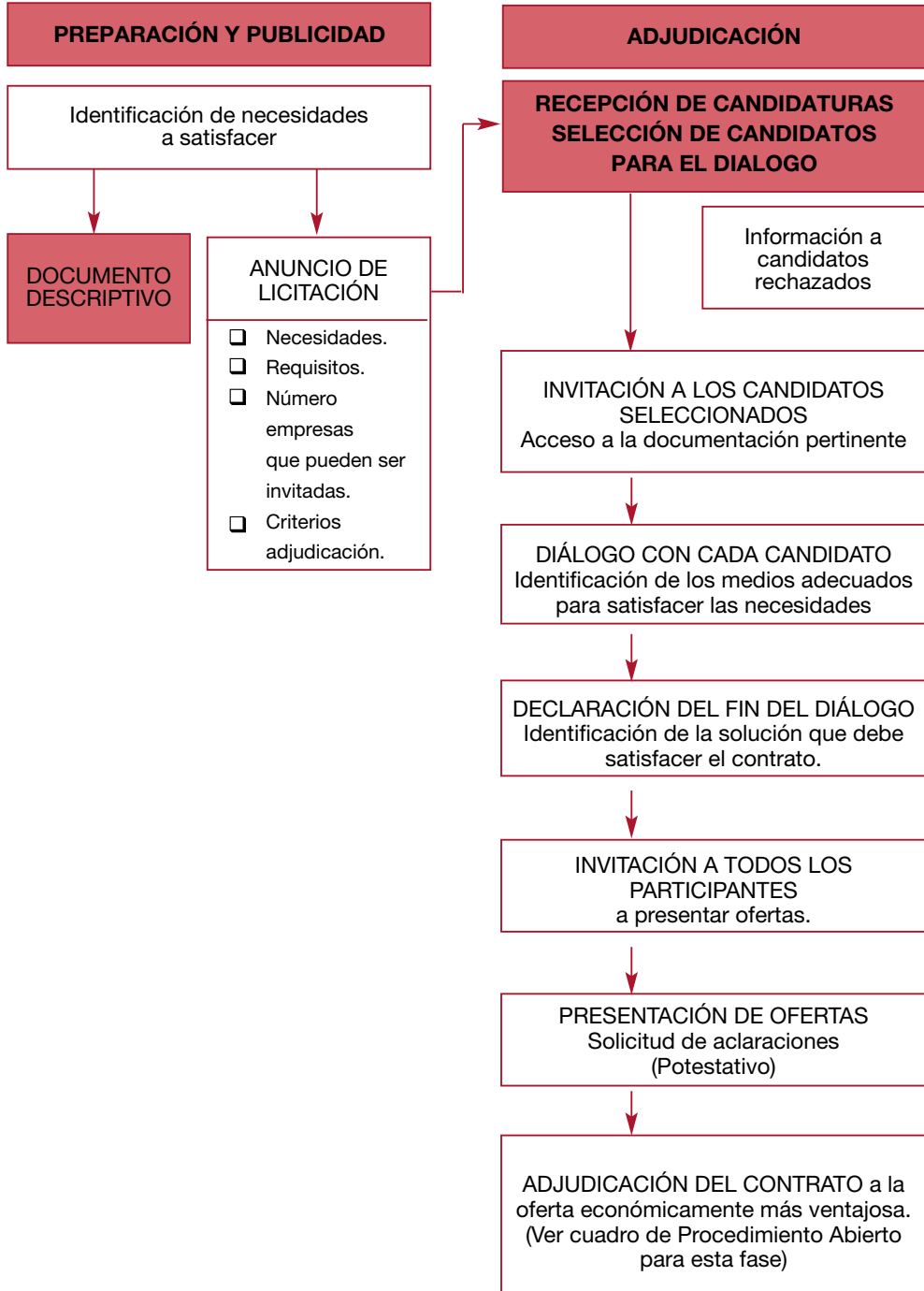
B) PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES.

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (art. 167.2)
No < 15 días desde envío de la invitación.

TRAMITACIÓN URGENTE - (art. 112)
8 días desde la invitación.

TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO XI
PROCEDIMIENTO DE DIÁLOGO COMPETITIVO (Arts. 179-183)**

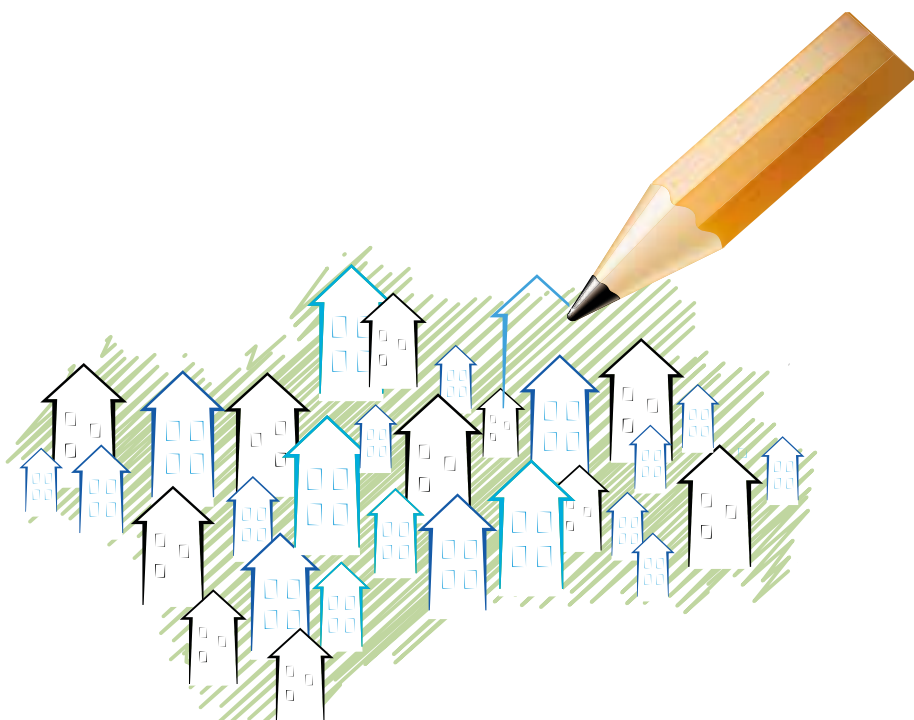


TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO XII
PROCEDIMIENTO NEGOCIADO CON PUBLICIDAD (Arts. 177 y 178)**



V.
Los Servicios Locales
de
Interés General



1. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS LOCALES DE INTERÉS GENERAL

1.1. Los servicios locales de interés general

Los municipios son los responsables últimos de facilitar las condiciones necesarias para desarrollar la vida ciudadana. En palabras de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, los municipios institucionalizan y gestionan los intereses propios de las correspondientes colectividades.

La legislación les impone unos servicios mínimos que deben prestar, pero no limita sus actuaciones. Gozan así de un amplio margen de actuación y libertad: pueden prestar cualquier servicio encaminado a la mejora de la vida municipal.

Para lograr estos objetivos, la intervención pública en la producción de servicios o provisión pública puede realizarse directamente, mediante producción pública, o indirectamente, a través de producción privada. La opción elegida debe ser aquella que facilite el logro de los objetivos de eficacia y eficiencia que deben regir cualquier actuación. La eficacia es el logro de un objetivo propuesto y la eficiencia es un concepto más amplio que se define como el cumplimiento de los objetivos marcados para cada servicio al mínimo coste posible.

Con este fin habrá que estudiar cada caso y no partir de ideas preconcebidas. La mejor gestión de un servicio no depende de la naturaleza pública o privada de la prestación, sino de cómo se diseñe ésta y de los instrumentos que se definan para el control de su gestión.

¿Qué se entiende por servicios locales de interés general?

Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor

de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Clasificación de los servicios locales de interés general

Según se establece en el artículo 28 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía las entidades locales pueden configurar los servicios locales de interés general como servicio público y servicio reglamentado.

Estamos ante un servicio público cuando la propia entidad local realiza, de forma directa o mediante contrato administrativo, la actividad objeto de la prestación.

Estamos ante un servicio reglamentado cuando la actividad que es objeto de la prestación se realiza por particulares conforme a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Su régimen jurídico viene recogido en el artículo 29 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

¿Dónde se regula?

La normativa aplicable en materia de prestación de servicios públicos locales es la siguiente: Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA, en adelante), en virtud de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 60.1.c) de su Estatuto de Autonomía; Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante), que ha sido modificada, entre otras leyes, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante); el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, (TRRL, en adelante); el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL, en adelante); Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP, en adelante), y el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la

Ley 27/2013, de 27 de diciembre (en Andalucía). Así mismo, resulta aplicable el Decreto de 17 de junio de 1955 que aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, (RS, en adelante) en aquello que no se oponga a lo establecido en el TRLCSP.

En lo referente a servicios, la LAULA establece el nivel competencial de los municipios, el TRLCSP regula los contratos que se celebren, el RS especifica las funciones de las Corporaciones Locales, su intervención en la actividad privada, la asunción y ejercicio de sus servicios y el proceso de constitución de las distintas formas de gestión y la TRLHL desarrolla las distintas alternativas de financiación de las haciendas locales.

Por último, a cada servicio se une a su vez la normativa sectorial que en cada caso lo regula. Esta regulación concreta en qué consiste el servicio público que tanto la LAULA y la LBRL tan sólo enuncian y cuáles son las competencias en cada ámbito concreto de las Administraciones locales.

1.2. Catálogo de servicios públicos locales

¿Qué servicios puede prestar un Ayuntamiento?

No existe una lista cerrada de servicios públicos locales. La LAULA, en su artículo 8, establece que *los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.*

La reforma que introduce la Ley 27/2013 (LRSAL), consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 de la LBRL pero, de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. Sin embargo la LRSAL no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional.

Por tanto, en Andalucía, para la aplicación del Decreto-Ley 7/2014, se parte de considerar *competencias propias municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo: LAULA, y legislación sectorial, ya que esta Comunidad Autónoma, con competencias exclusivas sobre régimen local, viene a concretar las competencias propias municipales en el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía, considerándolas un núcleo competencial mínimo, conteniendo una cláusula residual «in fine» (letra ñ) que habilita para establecer otras con este carácter en norma con rango de Ley.*

En consecuencia, el ejercicio de tales competencias ha de llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 7.2 de la LBRL sin necesidad de ningún requerimiento adicional. *Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la LRSAL, que se ejercerán por las mismas de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.*

Así, los municipios andaluces podrán prestar cualquier servicio que se enmarque dentro de las referidas competencias, cuyo análisis se realiza en el epígrafe 1.3.2 “Las competencias locales” de esta guía.

¿Está un municipio obligado a prestar determinados servicios?

Por el contrario, sí existe un mínimo de servicios. Los municipios, están obligados a la prestación, de forma individual o en asociación con otros municipios, de algunos de los servicios. Éstos son los llamados servicios públicos básicos, esto es, los esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía. (art. 31 de la LAULA)

Tienen en todo caso la consideración de servicios públicos básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece: *“Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: (...)*

d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.”

No obstante, la legislación vigente no regula los contenidos ni establece una relación de mínimos exigibles para cada uno de los servicios de competencia municipal, de lo que se deduce que los municipios tienen capacidad para fijar estándares propios en la prestación de sus servicios. Por ejemplo, no existe ninguna referencia al mínimo de puntos de luz a que obliga la prestación del “servicio de alumbrado”, ni la dotación mínima o la periodicidad con que el Ayuntamiento está obligado a actualizar el fondo bibliográfico de su “servicio de biblioteca municipal”. Es en ese sentido cuando hay que acudir a la normativa sectorial de cada servicio.

¿Las Entidades Locales deben limitarse a la prestación de servicios públicos?

La actividad de los Ayuntamientos no tiene por qué limitarse al listado de servicios mínimos ni a la prestación de servicios públicos propiamente dichos. Con carácter general, el artículo 128.2 de la Constitución española de 1978, reconoce o establece el principio de libre iniciativa pública en la actividad económica, señalando de forma expresa que *“se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”*. Con ésta expresión la Constitución abrió la posibilidad a los poderes públicos para intervenir en la actividad económica con las mismas posibilidades que los particulares.

En el ámbito local es el artículo 86 de la LBRL el que reproduce el principio de libre iniciativa pública en la economía y en su apartado primero establece que *“las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias...”*

Los artículos 95 y 96 del TRRL también se refieren a esta realidad de la iniciativa local en la actividad económica. El artículo 96 determina que dicha iniciativa de las Entidades Locales, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, puede recaer sobre cualquier tipo de actividad que cumpla tres requisitos:

1. Que sea de utilidad pública.
2. Que se preste dentro del término municipal.
3. Que lo sea en beneficio de sus habitantes.

A estos requisitos el artículo 86.1 de la LBRL, en su nueva redacción, añade que *“en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”*.

En el artículo 95.1 del TRRL se establece que las iniciativas públicas, al igual que los servicios públicos locales, pueden gestionarse de forma directa o indirecta, por sí mismos, o en asociación con otros municipios.

Por su parte, el párrafo 2 del artículo 86.1 de la LBRL concreta que la aprobación del expediente *corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio*, al igual que en el caso de la prestación de servicios públicos propiamente dichos.

¿Qué servicios públicos son competencia de las Diputaciones provinciales?

La Constitución española define y trata de garantizar la existencia y la suficiencia financiera de la Diputación. La LAULA y LBRL le atribuyen competencias de marcado carácter asistencial a los municipios. Junto con estas competencias, la Diputación también puede ejercer iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas.

Con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, las Diputaciones provinciales tendrán fundamentalmente competencias de coordinación y de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, especialmente a los municipios de menor capacidad económica y de gestión. (artículos 26.2, 31 y 36 de la LBRL)

Con respecto a las competencias de coordinación, cabe destacar las siguientes:

- Con carácter general, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

- Coordinación de la prestación de los siguientes servicios, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes:
 - a) Recogida y tratamiento de residuos.
 - b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
 - c) Limpieza viaria.
 - d) Acceso a los núcleos de población.
 - e) Pavimentación de vías urbanas.
 - f) Alumbrado público.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la LBRL (cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen un plan económico-financiero)
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, ofreciendo a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

Las competencias de asistencia que la provincia preste a los municipios, por sí o asociados, podrán consistir en:

- a) Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico.
- b) Asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales. Para ello la Diputación ha utilizado un instrumento importante: el Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Este Plan se aprueba anualmente y en su elaboración deben participar los Municipios de la Provincia.
- c) Asistencia material de prestación de servicios municipales.

1.3. Puesta en marcha de servicios públicos locales

¿Dispone de autonomía el Municipio para la puesta en marcha de los servicios públicos que presta?

Las entidades locales acordarán, por medio de ordenanza, la creación y el régimen de funcionamiento de cada servicio público local. La prestación del servicio se iniciará a la entrada en vigor de la ordenanza correspondiente.

Solo se excluyen de lo dispuesto en el apartado anterior las actuaciones esporádicas o discontinuas en el tiempo, tales como talleres, cursos, jornadas o actividades públicas de carácter singular en los ámbitos de la cultura, el deporte, la enseñanza, el turismo y similares, que tengan carácter de servicio público, en cuyo caso, si procediera exigir precios públicos por su prestación, serán preceptivos los correspondientes acuerdos para la imposición y ordenación.

¿Qué decisiones deben someterse a la aprobación del Pleno?

Las principales decisiones en torno a la puesta en marcha de un servicio público deberán contar con la aprobación del Pleno de la Corporación. En concreto:

- La creación, modificación o extinción de organismos y establecimientos.
- La aprobación de la ordenanza reguladora del servicio correspondiente.
- La situación, deberes y derechos de los usuarios.
- La determinación de la forma de gestión del servicio.
- El gestor indirecto, si la Administración decide no prestar directamente el servicio.

ESQUEMA 1. PROCESO ORDINARIO EN LA PUESTA EN MARCHA DE UN SERVICIO

I.	Moción/Decreto de la Alcaldía abriendo el proceso, creación o modificación del organismo o entidad.	
II.	Informes de la Secretaría e Intervención sobre los trámites a seguir y recursos a asignar	
III.	Acuerdo Plenario de creación de los Organismos y determinación de la forma de gestión	
IV.	Elaboración y aprobación final de las tramitaciones precisas	<ul style="list-style-type: none"> A) Ordenanza reguladora del servicio B) Redacción de contratos de gestión o estatutos de los organismos o entidades. C) Imposición de Ordenanzas fiscales, de Contribuciones especiales y Tasas, en su caso, o establecimiento de precios públicos D) Reglamento de Régimen interno E) Plantilla y Convenios, en su caso

1.4. La prestación asociada de servicios públicos

¿Puede el Ayuntamiento asociarse con otros municipios próximos para gestionar un servicio público?

Las entidades locales, actuando de forma individual o asociada, tienen plena libertad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de interés general de su competencia, de acuerdo con la ley y el Derecho europeo (art.26.2 de la LAULA)

Por tanto, los servicios públicos locales pueden gestionarse (art. 85.1 LBRL) por sí mismos, o en asociación con otros municipios.

Más de un 60% de los 8.098 municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes. La escasa dotación de medios personales y materiales que ello implica, limita la prestación efectiva de los servicios públicos de su competencia.

Las opciones son recurrir a entidades supramunicipales (Diputaciones, Comarcas) o desarrollar fórmulas de participación interadministrativa (Consortio, Mancomunidad). La Ley de Bases incluye dentro de las Entidades Locales territoriales las Comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley de Bases y los Estatutos de Autonomía; las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

En las fórmulas de participación interadministrativa (Consortio y Mancomunidad), como vía para la unión o asociación de varios Entes Locales para gestionar un asunto de interés común, las administraciones participantes comparten la titularidad de un servicio público de su competencia a fin de actuar como proveedores conjuntos del mismo.

¿Qué es la Mancomunidad?

Una Mancomunidad es un Entidad Local, con personalidad y capacidad jurídica propias, formada por la asociación voluntaria de Municipios. Estos municipios pueden pertenecer a una o varias provincias limítrofes y a distintas Comunidades Autónomas siempre que lo permita la legislación de las Comunidades Autónomas afectadas, para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras o prestación de servicios de su competencia. El procedimiento de aprobación de sus Estatutos viene regulado en los arts. 69 y siguientes de la LAULA, debiendo respetar las reglas establecidas en el art. 44 de la LBRL.

La LBRL, reconoce de forma expresa a las mancomunidades las mismas potestades para la prestación de servicios o la ejecución de obras de su competencia que las corresponden a los municipios en su calidad de Administraciones Públicas territoriales, es decir: las potestades reglamentaria y de autoorganización, la tributaria y financiera, de programación o planificación, la expropiatoria y de investigación, deslinde y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos y, por último, las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la hacienda pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas; así como la inembargabilidad

de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Las mancomunidades tendrán todas o algunas de las potestades antes mencionadas en función de lo que prevean sus estatutos. Pero la norma, solventando una laguna existente, prevé que, en defecto de regulación estatutaria, le corresponderán todas las que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

¿Qué tipos existen y para qué se constituyen?

En la evolución de esta fórmula de participación interadministrativa pueden distinguirse los siguientes tipos:

- La Mancomunidad “tradicional”, generalmente se constituía para un fin concreto y determinado con su puesta en funcionamiento inmediata a la constitución y sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable técnica, económica y socialmente, la prestación común de un determinado servicio, de competencia municipal, que tiene carácter esencial o mínimo conforme a la legislación vigente (abastecimiento de aguas, servicio contra incendios, recogida de residuos sólidos, etc...).
- La Mancomunidad “evolucionada”, en la que se enunciaban una pluralidad de fines específicos que irían abordándose sucesivamente, constituyendo más bien un programa de futuras realizaciones. Es, por tanto, el reflejo de una voluntad política de declinar competencias municipales en favor de ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo Ente Local supramunicipal. No obstante, los municipios mancomunados se reservan las competencias más vinculadas al territorio bajo este modelo, como la administración del patrimonio y las funciones representativas.
- Por último, algunas Mancomunidades se han constituido para gestionar la recepción de subvenciones de otras Administraciones. En estos casos, la Mancomunidad se asimila más a un ente descentralizado de las otras Administraciones que a un Ente Local constituido por la voluntaria asociación municipal.

La LRSAL establece, en su disposición transitoria undécima, que en el plazo de seis meses las mancomunidades deben adaptar sus estatutos al

artículo 44 de la LBRL. Al no haber sido modificado dicho artículo no tiene razón de ser este mandato, por lo que se ha de entender que la mencionada adaptación deberá ajustarse a lo indicado respecto a las mancomunidades en esta Ley, concretamente, en el segundo párrafo de dicha disposición transitoria, en la que se restringen las competencias y servicios municipales a los relacionados en la modificación de los artículos 25 y 26 de la LBRL, respectivamente.

Así, de conformidad con lo expuesto anteriormente, dicha adaptación o modificación tendría que ir dirigida a suprimir de sus fines y objeto todas aquellas competencias y servicios no relacionados en los artículos 25 y 26 de la LBRL. Por tanto, en aquellos casos en que la mancomunidad solo tenga por objeto una competencia o servicio excluido de los referidos preceptos tendría que disolverse.

También se desprende de la disposición transitoria undécima de la LRSAL que si en el plazo de seis meses no se adaptan los estatutos conforme a lo dispuesto anteriormente, la mancomunidad de que se trate tendrá que disolverse, por lo que si no lo hace la propia Entidad, la Comunidad Autónoma deberá iniciar el proceso de disolución que resolverá el Consejo de Gobierno y que conllevará en todo caso:

- a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.
- b) Que los municipios que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones.

Hay que señalar que nada se indica en la LRSAL para llevar dicho proceso a efecto y que la LAULA no contempla ningún tipo de intervención de la Comunidad Autónoma en el proceso de creación o disolución de las mancomunidades, salvo su inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Locales.

De acuerdo con el criterio que se expuso sobre la consideración de las competencias propias municipales, esto es, *las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo: LAULA y legislación sectorial*, las mancomunidades andaluzas que tengan por objeto

alguna competencia o prestación de un servicio incluido en aquellas no requerirán proceso de adaptación alguno a la LRSAL.

¿Qué es un consorcio?

Un Consorcio es una entidad pública de carácter asociativo y voluntario asociativa local a la que pueden aportar capital Entidades Locales del mismo o distinto nivel territorial, otras Administraciones Públicas, y en los que se puede admitir la participación de entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes. La LBRL con la modificación introducida por la Ley 57/2003 prevé también la posibilidad de crear consorcios transfronterizos en el marco de la cooperación transfronteriza en que participen las Entidades Locales españolas, y de acuerdo a las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia. Esta figura es especialmente interesante para proyectos comunes que reciban apoyo financiero comunitario.

Son entidades con personalidad propia y con plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común.

La nueva disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC, introducida por la LRSAL (disposición final segunda), establece que los estatutos de cada consorcio determinarán su régimen orgánico, funcional o financiero, así como la Administración Pública a la que estará adscrito, de acuerdo con una serie de criterios de prioridad, figurando en primer lugar el de la Administración Pública que disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.

La LAULA considera a los consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local como entidades locales de cooperación territorial.

¿Qué diferencias hay entre un Consorcio y una Mancomunidad?

La diferencia viene determinada por la naturaleza de las administraciones implicadas. Mientras que en la Mancomunidad participan Ayuntamientos, en el Consorcio además de las administraciones municipales pueden incorporarse otros niveles administrativos como la Diputación Provincial o la

Comunidad Autónoma, a modo de agente colaborador que aporta fondos vía subvenciones, y coordinador, como consecuencia del importante peso derivado de su participación económica.

1.5. Modelos de gestión de servicios públicos

¿Cómo puede gestionarse un servicio público?

La reforma de los servicios locales operada por la LAULA y sus modalidades de gestión tiene como presupuesto una definición positiva y actualizada de las competencias locales, en línea con la Carta Europea de la Autonomía Local y las Recomendaciones del Consejo de Europa para su aplicación en España

Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta (arts. 33 LAULA y 85.1 LBRL)

Tanto la prestación individual como asociada, pueden gestionarse a su vez de forma directa o indirecta, como se presenta en el siguiente esquema.

ESQUEMA 2.

MODELOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

Gestión directa	Gestión indirecta (modalidades previstas en la legislación básica sobre contratos del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos)
Ente local	Concesión
Agencia pública administrativa local	Gestión Interesada
Agencia pública empresarial local	Concierto
Agencia especial local	Sociedad de economía mixta
Sociedad mercantil local	
Sociedad interlocal	
Fundación pública local	

Con respecto a la gestión directa de los servicios públicos locales algunas de las entidades instrumentales locales previstas en la LAULA se corresponderían con los entes instrumentales previstos en la LRBRL, pero a pesar de esa correspondencia, la Disposición final novena de la ley autonómica establece un plazo de adaptación de tres años de las entidades instrumentales locales existentes al régimen jurídico previsto en la misma.

Sólo podrá hacerse uso de las formas de gestión directa distintas de la gestión por la propia Entidad Local o agencia pública administrativa local cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que éstas, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo 85.2 de la LRBRL, modificado por la LRSAL).

¿Qué órgano decide la forma de gestión?

La forma de gestión la decide el Pleno de la Corporación. De cara a informar al Pleno y que este forme su criterio, es necesario realizar estudios previos a la decisión de la forma de gestión en el que se justifica dicha elección y se aportan estudios jurídicos y económicos que definen el funcionamiento del ente a crear en su caso.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos (artículo 85.2, in fine, de la LRBRL, modificado por la LRSAL).

2. LA GESTIÓN DIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿En qué consiste la gestión directa de un servicio público local?

La gestión directa de un servicio público local implica que es el propio Ayuntamiento, Diputación, Mancomunidad, Consorcio o Entidad Local con competencias, el que asume la responsabilidad, dirección, gestión y el control del servicio. No obstante, la Corporación podrá prestar el servicio directamente o bien constituir, con este fin, una organización con personalidad jurídica propia y presupuesto diferenciado.

La gestión del servicio a través de una organización diferenciada, constituye una opción adecuada en función de sus características y la importancia relativa del coste del servicio en el conjunto del presupuesto municipal. Las opciones que se plantean en ese caso son dos. Llevar a cabo el servicio por medio de:

- Agencia pública administrativa local.
- Agencia pública empresarial local.
- Agencia local en régimen especial.
- Sociedad mercantil local.
- Sociedad interlocal.
- Fundación pública local.

Antes de entrar en el análisis de cada una de estas entidades instrumentales locales, resulta necesario hacer mención a la disposición adicional novena de la LBRL, modificada por la LRSAL y que se denomina redimensionamiento del sector público local. El apartado primero de disposición establece que *“las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.*

Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”.

2.1. Agencia pública administrativa local

¿Qué es una agencia pública administrativa local y qué ventajas presenta?

Es una entidad pública que se rige por el Derecho Administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los de la Hacienda Local.

Su objeto es la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas de competencia de las entidades locales, salvo las potestades expropiatorias.

No podrá ejercer actividades económicas en régimen de mercado.

Se rige por el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, patrimonial, de control y contabilidad que el establecido para las entidades locales y para el desarrollo de sus funciones dispondrá de las potestades que tengan atribuidas de manera expresa por sus estatutos.

Este modelo permite a la Corporación mantener un fuerte control sobre la gestión del servicio; si bien, su sujeción al derecho público la hace menos flexible que la iniciativa privada. Por ejemplo, los procedimientos del régimen de personal y de contratación de operaciones de crédito son más rígidos en el ámbito público que en el entorno de la gestión privada.

2.2. Agencia pública empresarial local

¿Qué es una agencia pública empresarial local?

Su objeto es la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, no pudiendo ejercer actividades administrativas.

Las agencias públicas empresariales locales se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que expresamente tengan atribuidas en sus estatutos y en los aspectos específicamente regulados en la legislación de haciendas locales (régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad, de intervención, de control financiero y de eficacia), en sus estatutos y demás disposiciones de general aplicación.

Ejercerán únicamente las potestades administrativas que expresamente se les atribuyan y solo pueden ser ejercidas por aquellos órganos a los que en los estatutos se les asigne expresamente esta facultad.

No podrá atribuirse a las agencias públicas empresariales locales cuyo objeto sea exclusivamente la producción de bienes de interés público en régimen de mercado potestades que impliquen ejercicio de autoridad.

Esta figura es ampliamente conocida y aplicada por la administración estatal y autonómica.

2.3. Agencia local en régimen especial

¿Qué es una agencia especial local y con qué finalidad se constituye ?

Es una Entidad pública que se rige por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en esta ley, en sus estatutos y demás disposiciones de general aplicación. Se trata de una figura nueva introducida por la LAULA que no tiene correspondencia con las previstas en la LBRL.

Estas agencias especiales pueden tener por objeto la realización de cualquiera de las actividades propias de las agencias públicas administrativas locales y agencias públicas empresariales locales, siempre que se den las siguientes circunstancias:

- a) Que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad.
- b) Que requieran especialidades en su régimen jurídico.

La actuación de estas agencias locales se ajustará a un plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo a un pertinente contrato plurianual de gestión, que definirá los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, cuya aprobación corresponde al pleno de la entidad local.

¿Qué elementos son comunes a los tres tipos de agencias locales?

Su creación, modificación, fusión y supresión corresponderá al pleno de la entidad local, que deberá aprobar sus estatutos.

Los estatutos de las agencias locales habrán de ser aprobados y publicados previamente a la entrada en funcionamiento efectivo e incluirán como contenido mínimo su denominación, funciones y competencias, con expresa indicación de las potestades que tengan atribuidas y determinación de los máximos órganos de dirección del organismo.

2.4. Sociedad mercantil local

¿Qué es y cómo se constituye una sociedad mercantil 100% local?

Se trata de una sociedad que tendrá por objeto la realización de actividades o la gestión de servicios de competencia de la entidad local y cuyo capital es íntegramente de titularidad directa o indirecta de dicha entidad. Una de sus características fundamentales es que no se rige por el principio del beneficio, ni su administración corresponde a criterios exclusivamente económicos, como ocurre en la empresa privada.

Tanto la LBRL como la LAULA prohíben que puedan prestarse por sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad. Las sociedades mercantiles 100% que

quieran seguir ejerciendo la potestad sancionadora contra los ciudadanos que comentan infracciones en el ámbito del servicio público encomendado, tendrán que convertirse en agencias públicas empresariales locales.

Una sociedad mercantil de capital íntegramente local se constituye mediante acuerdo constitutivo de la Corporación, lo que da lugar a la tramitación mercantil propiamente dicha. Los requisitos previos a la aprobación del proyecto por el Pleno de la Corporación vienen recogidos en el TRRL.

La sociedad mercantil local deberá adoptar alguna de las formas de sociedad mercantil con responsabilidad limitada. El proceso de constitución se inicia con el acuerdo de la Corporación en la designación de una Comisión de Estudio compuesta por técnicos y miembros de la misma. Esta Comisión deberá redactar una memoria relativa a los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros, incluyendo la forma de gestión y los supuestos de cese de actividad, lo que trascenderá a los estatutos. Se acompañará un proyecto de precios sujeto a futuras revisiones.

Una vez elaborada, la memoria se expondrá al público. El plazo de exposición no será inferior a 30 días naturales. Finalmente, se aprobará el proyecto por el Pleno y se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Una vez adoptado el acuerdo, se pondrá en marcha el procedimiento mercantil ordinario para la creación de sociedades: escritura pública, publicidad e inscripción en el registro mercantil.

En la creación de una empresa pública pueden distinguirse, por tanto, dos fases diferentes:

- a) Una administrativa en la que se forme la voluntad del Ayuntamiento en relación con la constitución de una sociedad para la prestación del servicio público y se elabore la documentación relativa a la sociedad.
- b) Una estrictamente mercantil en la que se den los pasos precisos para la definitiva constitución de la entidad societaria.

La duración exacta del proceso de constitución de una empresa pública no es fácil de determinar a priori, habida cuenta de la presencia de múltiples

agentes en el proceso, así como de la necesidad de elaborar documentos complejos (estatutos, estudios económico-financieros, etc.).

A continuación se esbozan cuales podrían ser los pasos previos a la definitiva puesta en marcha de una sociedad municipal para la gestión de un servicio público.

La Corporación directa o indirectamente (entidad vinculada o dependiente de la misma) será propietaria exclusiva del capital de la empresa y habrá de desembolsarlo en el momento de la constitución. Es posible que la aportación se materialice tanto en dinero como en instalaciones o derechos. En este último caso hay que tener en cuenta que la transmisión de bienes afectos a servicios públicos preexistentes requiere la previa desafectación y, la de los bienes patrimoniales, expedientes de enajenación.

PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL DE EXCLUSIVA PARTICIPACIÓN LOCAL

Fase I. Fase administrativa

Constará, al menos de las siguientes fases:

- 1º Elaboración de un estudio socio jurídico que incluya, al menos, un proyecto de Estatutos de la Sociedad.
- 2º Elaboración de un Estudio económico-financiero de viabilidad de la empresa.
- 3º Elaboración del reglamento o régimen jurídico del servicio.
- 4º Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación aprobando la forma de gestión del servicio.

Fase II. Fase mercantil en sentido estricto

En líneas generales requerirá el cumplimiento de los trámites siguientes:

- 1º Desembolso de capital.
- 2º Redacción de estatutos definitivos.
- 3º Aprobación de los estatutos por el Pleno de la Corporación.
- 4º Publicación de los estatutos.
- 5º Otorgamiento de escritura pública de constitución.
- 6º Liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- 7º Solicitud del Código de Identificación Fiscal dentro de los 30 días siguientes a la válida constitución de la Sociedad.
- 8º Inscripción en el Registro Mercantil.

¿Cómo se organiza una Sociedad mercantil de exclusiva participación local?

La dirección y administración de estas empresas está encomendada a la Corporación interesada, que asumirá las funciones de Junta General, de Consejo de Administración y de Gerente. En los estatutos se determinará la forma de designación y funcionamiento del consejo de administración, los demás órganos de dirección de la misma y los mecanismos de control que, en su caso, correspondan a los órganos de la entidad local.

Las sociedades públicas con el 100% de su capital en manos del Ayuntamiento, se registrarán, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, por el ordenamiento jurídico privado (disposiciones legales mercantiles), salvo en las materias en las que sea de aplicación la normativa patrimonial, presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, sin perjuicio de lo señalado en la legislación que resulte expresamente aplicable como garantía de los intereses públicos afectados.

Personal de la sociedad. El personal de estas empresas estará sometido íntegramente al derecho del trabajo, no teniendo vinculación alguna con la Entidad Local. Por ello, la integración de un servicio que disponía de personal funcionario supone que éste deje de serlo, coyunturalmente al menos, reservándose las plazas de que disponían en régimen de Comisión de Servicios.

Contabilidad y presupuestos. Las Entidades Locales aprobarán anualmente un Presupuesto General en el que se deberán integrar los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social les pertenezca íntegramente.

El estado de previsión de gastos e ingresos de una sociedad mercantil local incluirá:

- Costes de explotación y resultados.
- Pérdidas y ganancias.
- Presupuesto de capital.
- Estado de inversiones reales y financieras y de financiación de las inversiones, con especial referencia a las aportaciones a recibir de la entidad.

Las sociedades mencionadas, además de llevar la contabilidad exigida por la legislación mercantil, están sometidas al régimen de contabilidad pública. Corresponde a la intervención la inspección de su contabilidad, lo que es común también para todas las sociedades mercantiles que dependan de la entidad.

Control de la Sociedad. El TRLHL obliga a todas las sociedades dependientes de las Entidades Locales al control interno en su triple acepción de función interventora, financiera y de eficacia. De forma expresa, menciona

que todas las sociedades dependientes de Entidades Locales estarán sometidas al control financiero a través de procedimientos de auditoría, así como al control externo del Tribunal de Cuentas.

Vemos, por tanto que en el caso de estas sociedades la corporación local no sólo designa a los componentes del consejo de administración, incorpora en sus propios presupuestos los de las sociedades mercantiles de ella dependientes (arts. 164 y ss del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales), fiscaliza su contabilidad y las controla desde el punto de vista económico y financiero, si no que además ejerce también sobre ellas un intenso control de eficacia mediante “la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones”. Para todo lo cual, además, el correspondiente personal controlador disfruta de las facultades de examinar y comprobar cuantos libros, cuentas y documentos se consideren precisos, así como para solicitar los informes y asesoramientos que sean necesarios (arts. 204 y ss de la misma norma).

2.5. Sociedad interlocal

¿Qué es una sociedad interlocal?

Es una sociedad participada por varias entidades locales y cuyo objeto es la prestación conjunta de actividades y servicios de su competencia, prestación que tendrá la consideración de gestión propia siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

1. Capital exclusivo público local, con prohibición expresa de entrada de capital privado.
2. Que las entidades locales integrantes ejerzan un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios.
3. Adopción de acuerdos por mayoría e integración de los órganos sociales por los entes que la componen.
4. No puede tener encomendadas actividades de mercado.
5. Solo puede prestar su actividad en el territorio de las entidades locales que la crean.

2.6. Fundación pública local

¿Qué es una fundación pública local?

Tendrán la consideración de fundaciones públicas locales las fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la entidad local, sus entidades vinculadas o dependientes o empresas, así como aquellas en las que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades.
- Aquellas en las que la entidad local tenga una representación mayoritaria. Se entenderá que existe esta cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la fundación sean nombrados por la entidad local directamente o a través de cualquiera de sus entidades, vinculadas o dependientes, o empresas.

La creación, modificación y extinción de la fundación pública local requerirán acuerdo previo del pleno de la entidad.

No podrán ejercer potestades públicas. Solo podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades locales fundadoras, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de estas.

Se registrarán, con carácter general, por la legislación sobre fundaciones (Ley 50/2002), contratos del sector público, patrimonio, haciendas locales u otra que resulte de aplicación.

La configuración de un expediente de creación de una fundación privada del sector público, en base a la Ley 50/2002, de 24 de diciembre, de fundaciones, tiene un carácter bifásico, consecuencia ello de la teoría de los actos separables, ya que por un lado nos encontramos con una primera fase de carácter administrativo o de formación de la voluntad interna del ente público y por otro una fase ius privatista, o de cumplimiento de las actuaciones previstas en la Ley de fundaciones.

3. LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

¿En qué casos se puede optar por la gestión indirecta de un servicio público local?

No existe ninguna disposición legal de ámbito local, autonómico o estatal en la que se enumeren los servicios susceptibles de prestación privada.

Como norma general, todos los servicios públicos locales, salvo aquellos que impliquen ejercicio de autoridad, pueden llevarse a cabo mediante gestión indirecta.

¿Qué modelos de gestión indirecta existen?

Los modelos de gestión indirecta que regula la LBRL en su artículo 85 son las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el TRLCSP, esto es:

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

3.1. La concesión

¿Qué diferencia a la concesión?

La concesión es el método de gestión indirecta de servicios públicos con mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial de cuantos están autorizados por la ordenación legal vigente en materia local y el de implantación más generalizada. Su fundamento se encuentra en la posibilidad de que un sector de la actividad desarrollada por las Corporaciones en el ámbito de sus competencias, sea prestado por empresas privadas. En última instancia, la concesión abre la posibilidad indirectamente de que las fuerzas de mercado estimulen un aumento de la calidad, la cantidad y la diversidad de los servicios pertenecientes al ámbito competencial de la Administración concedente.

A través de la concesión, tiene lugar un traspaso efectivo de la gestión de servicios públicos municipales en favor de la empresa privada, traspaso que, sin embargo, no implica un cambio de titularidad. La Corporación mantiene las potestades y responsabilidades de la actividad y, por tanto, los adquirentes de la concesión no la asumirán en el ejercicio de su libertad de empresa, sino en cuanto colaboradores de la Administración, sometidos a su potestad y en cumplimiento de las condiciones que determina el servicio concreto al que la concesión se refiera. La Corporación delega la facultad de ejecución del servicio concedido, respetándose la explotación por los particulares y el principio de titularidad administrativa.

¿Cuáles son las características de la concesión?

La concesión es el método de gestión indirecta de servicios públicos por medio del cual una Entidad local otorga a un particular, por razón de interés público y mediante el cumplimiento de determinados requisitos y condiciones, las facultades necesarias para la gestión y explotación del servicio de que se trate, así como, en su caso, la ejecución de las instalaciones y obras necesarias para ello. El concesionario asume el riesgo económico de la explotación, bajo el control de la Administración concedente, percibiendo a cambio una remuneración derivada de la prestación del servicio.

La adjudicación de la Concesión se realiza por un determinado periodo de tiempo, que con carácter general no podrá exceder de 50 años, en los

contratos que comprendan la ejecución de obras y explotación de servicio público, de 25 años, en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público, o de 10 años, en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios (art. 278 del TRLCSP).

A su término, el servicio objeto de la concesión revierte a la Entidad Local, junto con todos los bienes o elementos afectos al mismo.

Atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las características que configuran una concesión administrativa son las siguientes:

1. Un uso intenso del dominio público (terrenos, material, instalaciones o personal afectos al servicio público), por parte del concesionario.
2. La titularidad del dominio público corresponde a la Corporación concedente. De esta titularidad se derivan las facultades de control y fiscalización de la Administración sobre el servicio e instalaciones objeto de la concesión.
3. Las instalaciones fijas que se corresponden con la permanencia y estabilidad del uso concedido, generalmente quedan integradas en el dominio público desde el primer momento de vida de la concesión, y revierten a su dominio a la finalización del contrato de concesión.

¿Cuál es el proceso de contratación de una concesión?

Tomada la decisión de gestionar un servicio a través concesión, su contratación requiere de una serie de trámites que se resumen a continuación.

PROCESO DE CONTRATACIÓN DE UNA CONCESIÓN

Fase I. Elaboración del expediente de contratación

1. Orden del órgano de contratación justificando la necesidad del contrato con Memoria del Centro Gestor.
2. Elaboración y aprobación del Pliego de Prescripciones Técnicas.
3. Elaboración del Pliego de Cláusulas Administrativas y, previo informe del Servicio Jurídico, aprobación del mismo.
En los pliegos deberá especificarse el régimen jurídico, aspectos jurídicos, económicos y administrativos y, en su caso, tarifas a percibir de usuarios y canon a satisfacer a la Administración o viceversa.
4. Retención de crédito (RC) por Contabilidad.
5. Fiscalización previa del gasto por Intervención.
6. Resolución del órgano de contratación aprobando el expediente y el gasto y acordando la apertura del procedimiento de adjudicación.
7. Expedición del documento contable A.

Fase II. Procedimiento de licitación – adjudicación

8. Publicación del anuncio de contratación en procedimiento abierto (con varios criterios de valoración de las ofertas):
Deberán concederse, como mínimo, 15 días desde el siguiente al de la publicación, para la presentación de proposiciones por los licitadores.
9. Calificación de documentación por la Mesa de Contratación:
Deberá preverse la concesión de tres días a los licitadores para subsanar posibles errores en la documentación.
10. Valoración técnica de las proposiciones.
11. Apertura pública de ofertas económicas.
12. Propuesta de adjudicación de la Mesa de Contratación al Órgano de Contratación.
13. Requerimiento al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato y de haber constituido la garantía definitiva

Fase II. Procedimiento de licitación – adjudicación *(continuación)*

14. Resolución de adjudicación del contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación.
15. Notificación de la adjudicación a los candidatos o licitadores y simultáneamente publicación en el perfil de contratante.
16. Devolución de las garantías provisionales a los licitadores.

Fase III. Formalización del contrato

17. Formalización del contrato

Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 40.1 del TRLCSP, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. El órgano de contratación requerirá al adjudicatario para que formalice el contrato en plazo no superior a cinco días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento.

En los restantes casos, la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se reciba la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos

18. Contabilización del compromiso del gasto: emisión de los documentos contables D positivo, A negativo y RC negativo.

¿Cuál es el contenido del contrato de concesión?

El contenido de los contratos de concesión de servicios públicos consiste básicamente en detallar las potestades y deberes de la Administración y las obligaciones y derechos de los concesionarios y se encuentra regulado en los artículos 126 a 130 del RS. Esta norma, al datar del año 1955, se caracteriza por presentar una clara desconexión entre la regulación contenida en el mismo y la práctica diaria y los problemas a los que se enfrentan las Corporaciones Locales actualmente, tal y como se pondrá de manifiesto en diversos puntos de este documento. Así, aunque vigente, es importante contrastar con el TRLCSP.

No obstante, en la práctica pueden darse múltiples variantes del contenido de la concesión ya que ésta se caracteriza, sobre todo, por su flexibilidad. El

contrato de concesión es uno de los contratos administrativos en los que la voluntad contractual de las partes desempeña un papel más importante, ya que los pliegos de condiciones pueden recoger una amplia gama de cláusulas y condiciones que permiten la individualización de la concesión otorgada.

La delimitación jurídica de la concesión se estructura sobre la base del principio de que la Administración concedente ostentará durante toda la vida de la concesión la titularidad del servicio público. La prestación del servicio corresponde a un particular, pero la provisión y la titularidad de éste corresponde en todo momento a la Administración Local. Dentro del régimen de la concesión se diferencian dos aspectos claramente diferenciados: el servicio prestado y la contraprestación que genera.

¿Qué potestades tiene la Corporación Local en el contrato de concesión?

Con carácter general, en el contrato de concesión se deberán incluir las potestades reconocidas en el artículo 127 del RS en relación con las concesiones de servicios públicos locales:

1. Ordenar discrecionalmente, de igual manera que si gestionase directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconseje el interés público y, entre otras, el Reglamento señala dos:

- a) La variación de la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista, lo cual se conoce como “*ius variandi*” de la Entidad Local en sentido estricto.
- b) La alteración de las tarifas a cargo del público y de la forma de retribución del concesionario, o poder tarifario de la administración, con objeto de mantener el equilibrio económico-financiero de la concesionaria.

Las tarifas de los servicios públicos pueden ser modificadas en cualquier momento por la Corporación concedente, atendiendo a las circunstancias económicas y sociales relevantes en la prestación del servicio. La revisión tarifaria necesita la instrucción de un expediente de modificación, en el que intervendrá la empresa concesionaria.

2. Fiscalizar la gestión del concesionario, a cuyo efecto la Entidad Local podrá:

- a) Inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión.
- b) Dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación.

La Entidad Local, respecto de sus funciones de control y administración, cuenta con autonomía plena para el desarrollo de sus funciones de control y fiscalización de las concesiones.

3. Asumir temporalmente la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestase o no lo pudiera prestar el concesionario, por circunstancias no imputables al mismo. Esta prerrogativa es una consecuencia directa de la consideración jurídica del servicio público, la Entidad Local se constituye como garante de la continuidad y adecuada prestación del servicio.

“La asunción temporal del servicio deberá tramitarse mediante el correspondiente expediente, en el que se establecerá claramente cuáles son las causas y medidas a adoptar, así como los requerimientos realizados al concesionario, justificaciones documentales de la interrupción del servicio, etc.”

4. Imponer al concesionario las correcciones pertinentes por razón de las infracciones que cometiere. El Pliego de Condiciones de la Concesión debe recoger el carácter grave o leve de las posibles infracciones cometidas por la concesionaria, así como las sanciones concretas asociadas a los diferentes supuestos de incumplimiento del servicio. No obstante, el RS establece, con carácter general, en sus artículos 132 y 133 la regulación de las sanciones por infracciones. Las infracciones de carácter grave que pudieran poner en peligro la buena prestación del servicio público constituirán causa suficiente para proceder al secuestro de la concesión por parte de la Entidad Local.

5. Secuestrar la concesión, encargándose directamente la Entidad Local concedente del funcionamiento del servicio y de la percepción de los derechos establecidos. La explotación se realizará por la Entidad Local, pero se efectúa por cuenta y riesgo del concesionario, a quien se entregará, al finalizar el secuestro, el saldo activo que resultase después de satisfechos todos los gastos derivados de éste.

6. Suprimir el servicio, lo que implica, el término de la concesión y el pago de las correspondientes indemnizaciones, de conformidad con los preceptos aplicables.

¿Y qué obligaciones?

Atendiendo al RS, la Entidad Local como concedente del servicio público, está obligada a:

- 1) Prestar al concesionario la protección adecuada para que pueda gestionar el servicio adecuadamente.
- 2) Mantener el equilibrio económico financiero de la concesión. En consecuencia, con esta obligación, el Ayuntamiento deberá:
 - a) Revisar las tarifas y subvenciones cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, determinen, en cualquier sentido, la ruptura del equilibrio económico de la concesión.
 - b) Compensar económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordene introducir en el servicio y que supongan un incremento de los costes o una reducción de la retribución percibida por el concesionario.
- 3) Indemnizar al concesionario:
 - a) En aquellos casos en los que la Corporación asuma la gestión directa del servicio, siempre que ésta se produzca por motivos de interés público independientes de la culpa del concesionario.
 - b) Por el rescate de la concesión o, en caso de supresión del servicio.

No sólo la Corporación tiene potestades y obligaciones, sino que el concesionario también es titular de derechos y obligaciones que, con carácter general, aparecen regulados en el RS.

¿Qué derechos tiene el concesionario?

Son derechos del concesionario, entre otros:

1) Percibir la retribución económica correspondiente por la prestación del servicio.

La retribución constituye el incentivo para la implicación del sector privado en la prestación del servicio. Su cuantía deberá permitir amortizar, durante el plazo de la concesión, el coste del establecimiento del servicio así como cubrir los gastos de explotación y el margen normal de beneficio industrial.

POSIBLES FUENTES PARA ESTABLECER LA CONTRAPRESTACIÓN PECUNIARIA DE LA CONCESIÓN

- a) Las contribuciones especiales que se devenguen por el establecimiento del servicio, salvo cláusula en contrario.
- b) Las tasas a cargo de los usuarios.
- c) Subvención a cargo de los fondos de la Corporación, de forma exclusiva o conjunta con alguna de las anteriores.

El modelo final adoptado puede consistir en una de las tres opciones o una combinación de las mismas. De este modo, la relación financiera Corporación-concesionaria puede ajustarse a una diversidad de modelos.

2) Obtener una compensación económica que mantenga el equilibrio financiero de la concesión cuando:

- a) La Corporación ordene la introducción de modificaciones en el servicio que aumente los costes o disminuya la retribución.
- b) Cuando se den circunstancias imprevisibles que lo hagan necesaria
- c) En caso de rescate o supresión del servicio.

3) Utilización de los bienes de dominio público necesarios para la prestación del servicio.

4) Recabar de la Corporación ciertos procedimientos que exigen ejercicio de autoridad y pueden ser necesarios para el buen funcionamiento del servicio:

- a) Expropiación forzosa,
- b) Imposición de servidumbres, y
- c) Desahucio administrativo para la adquisición del dominio, derechos reales o uso de los bienes precisos para el funcionamiento del servicio.

La actuación del concesionario, en cuanto delegado de la Administración, puede conllevar, por tanto, el ejercicio de facultades de policía, sin perjuicio de los poderes generales de inspección y vigilancia que incumban a la Administración.

La Corporación concedente puede otorgar a la concesionaria:

- a) El reconocimiento del derecho de vecindad en la persona del concesionario, dependientes y operarios en el Municipio, para el disfrute de los aprovechamientos comunales.
- b) La posibilidad de utilizar la vía de apremio cuando la tarifa correspondiente a la prestación del servicio esté constituida por la percepción de tasas y precios públicos con cargo a los usuarios.

¿Y qué obligaciones?

El RS determina como obligaciones del concesionario, sin perjuicio de las que las partes puedan acordar:

1. Prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por el Ayuntamiento, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas significasen la ruptura del equilibrio económico-financiero de la concesión sin otras interrupciones que las que se hubiesen previsto en el caso de gestión directa municipal.

La prestación del servicio es la obligación fundamental del concesionario. Por ello, el concesionario no podrá interrumpir la prestación del servicio ni aún en el supuesto de que la Administración incumpla sus obligaciones contractuales, como pueda ser la demora en el pago.

2. Admitir el goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos fijados reglamentariamente.

Evidentemente, al tratarse de un servicio público local no puede vulnerarse el principio de igualdad que establece en el artículo 14 de la Constitución.

3. Indemnizar a terceros del daño que les ocasionare el funcionamiento del servicio, como especifica el artículo 128.3 del RS, salvo si se hubieran producido por actos realizables en cumplimiento de una cláusula impuesta con carácter ineludible.

4. No enajenar bienes afectos a la concesión que hubieren de revertir a la Administración concedente, ni gravarlos, salvo autorización expresa del Ayuntamiento. Es una obligación evidente para el concesionario, ya que los bienes e instalaciones afectos a la concesión son de dominio público.

5. Ejercer por sí la concesión. El concesionario no tiene la facultad de cederla o traspasarla a terceros sin la autorización de la Corporación.

¿Dónde se define el régimen sancionador?

El régimen sancionador, deberá establecerse en el Pliego de Condiciones de la Concesión. Con carácter general, se establece en la legislación que:

- Si el concesionario cometiese alguna infracción de carácter leve, se le impondrán multas en la forma y cuantía prevista en el Pliego.
- Si el concesionario incurriese en infracción de carácter grave que pusiera en peligro la buena prestación del servicio público, incluida la desobediencia a órdenes de modificación, la Administración podrá llegar a declarar en secuestro la concesión, con el fin de asegurar la prestación provisionalmente.
- Si de la actuación del concesionario se derivasen los mismos hechos que dieron lugar al secuestro, o incurriese éste en infracción muy grave, se produce la caducidad, con los efectos que se derivan, ya descritos.

Los casos que se consideren faltas graves o leves se definirán en el pliego de condiciones.

Nuevamente, se destaca la relevancia de prever y definir exhaustivamente determinados elementos en los Pliegos de Condiciones, tipificando en este caso las faltas de forma exhaustiva.

Así, cuando en los Pliegos de Condiciones se defina tanto la infracción como la cuantía que de su realización se derive, el Tribunal Supremo las asimila a las cláusulas que se introducen en los contratos entre particulares (reguladas en el Código Civil). En ese caso no se les aplica el procedimiento sancionador general establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

Esto permite establecer un régimen sancionador adecuado, ágil y efectivo, dado que el único requisito que se requiere es el de audiencia previa al interesado. La imposición de este tipo de «multas pecuniarias» tiene completa cobertura legal en el RS y normativa vigente sobre contratos del sector público.

Como novedad, la LBRL, por modificación de la Ley 57/2003, permite que además de las sanciones previstas en el pliego y en el reglamento regulador del servicio, se puedan regular mediante ordenanzas, infracciones y sanciones que podrían imponerse a cualquier ciudadano, y no sólo al concesionario, que con su actuación estuviera imposibilitando el normal funcionamiento de un servicio público.

Las fórmulas de las que la Administración dispone para llevar a cabo la rescisión o extinción de la concesión, son: el secuestro y la caducidad, vinculados a faltas cometidas por parte del concesionario en la prestación del servicio y el rescate y la supresión del servicio, provocados por motivos de interés público.

TIPOS, CARÁCTER, CAUSAS Y CARACTERÍSTICAS DE RESCISIÓN DE UNA CONCESIÓN

Tipo	Carácter	Coste rescisión	Causa
Secuestro	Temporal	No se rescinde	Falta grave concesionaria
Caducidad	Permanente	Mínimo: licitación con mismos pliegos	Reiteración de faltas de la concesionaria
		Si cambia forma de gestión:	Supuestos previstos en el pliego
		Indemnización igual al rescate	Infracción gravísima de la concesionaria
Rescate	Permanente	Daños y perjuicios	Interés público
Supresión	Permanente	Daños y perjuicios	Interés público

¿Qué es el secuestro?

El secuestro supone la prestación temporal del servicio por parte del Ayuntamiento, con el mismo personal y material que el concesionario.

No requiere indemnización y es el concesionario el que corre con todos los gastos. No implica, por tanto, coste alguno para la administración y puede aplicarse ante una falta grave que ponga en peligro la prestación del servicio del concesionario.

Su característica principal es su duración limitada, por lo que no supone realmente la resolución de la concesión, sino una medida transitoria. La duración máxima sería:

- La que se hubiera establecido en el pliego de condiciones o,
- En su defecto, la que determine la Corporación, sin que pueda exceder de dos años ni de la tercera parte de plazo que restare para el término de la concesión.

¿Qué causas pueden determinarlo?

Las causas que pueden determinar el secuestro de las concesiones son:

- 1) La situación y el estado de conservación de las obras y material afectos a una concesión. Las condiciones que deben cumplir vienen recogidas en el pliego de condiciones.
- 2) El concesionario incurre en una falta grave que pone en peligro la buena prestación del servicio público.
- 3) Las causas establecidas en el Pliego de Condiciones.

¿Qué efectos conlleva y cómo se lleva a cabo?

Los efectos que conlleva el secuestro de una concesión son:

- 1) Una vez acordado el secuestro, la Corporación se hace cargo directamente de la prestación del servicio, utilizando para ello el mismo personal y material del concesionario, sin que pueda alterar las condiciones de su prestación. Con este fin, la Corporación nombra un interventor técnico, que sustituirá parcial o totalmente, a los directivos de la empresa.
- 2) La explotación corre a cuenta y cargo del concesionario a quien se entregará, al finalizar el secuestro, el saldo activo que resultase después de haber satisfecho todos los gastos.
- 3) En cualquier momento la corporación podrá acordar el cese del secuestro, y deberá accederse a esta solicitud si justificase estar en condiciones de proseguir la gestión normal de la empresa.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL SECUESTRO DE LA CONCESIÓN

I. Infracción grave por parte del concesionario que ponga en peligro la buena prestación del servicio	
II. Acuerdo de la Corporación	
III. Notificación al concesionario	
IV. Ejecución del Secuestro por parte del Ayuntamiento	
V. Designación de Interventor Técnico	
VI. Gestión directa por Ayuntamiento	
VII. Cese del Secuestro	Continuidad Concesionario
	Caducidad concesión

¿Cuándo puede producirse la caducidad y cómo puede hacerse?

La caducidad requiere la reiteración de faltas que dan lugar al secuestro o una infracción gravísima por parte del concesionario.

Implica indemnización por parte de la Administración. La forma de minimizar el coste para la Corporación es mantener la forma de gestión, convocando una nueva licitación con el mismo pliego de condiciones. Si se desea cambiar el sistema de gestión, la Corporación deberá pagar la indemnización que corresponda en caso de rescate, es decir daños y perjuicios, incluidos los beneficios futuros que el concesionario deje de percibir.

Estos son los elementos presentados en el RS. Sin embargo, tal y como hemos expuesto anteriormente, el RS queda obsoleto en algunas circunstancias y todo el Título III del mismo relativo a los servicios de las Corporaciones Locales debe entenderse derogado siempre que se oponga a lo establecido tanto en el TRLCSP como en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aún vigente, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, LCSP. En este sentido, y en contra de

lo comentado, los principios de buena administración pueden aconsejar una reforma de los Pliegos de Condiciones. Se puede entender que no es posible modificar los pliegos si se va a vulnerar, con ello, el principio de concurrencia. Sin embargo no tiene sentido obligar al Ente Local a mantener unos pliegos cuando:

- a) Se va a celebrar una nueva licitación.
- b) Esta nueva licitación viene motivada por el incumplimiento por parte del concesionario de sus obligaciones contractuales y no a la voluntad discrecional de la Entidad Local.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

I. Procedencia de la caducidad por existencia de uno de los supuestos del art. 136 RS	Causas recogidas en los pliegos
	Infracción muy grave del concesionario
	Si levantado el secuestro, el concesionario incurriese en las mismas infracciones
II. Acuerdo de la Corporación	
III. Cese gestión concesionario	1. Incautación elementos afectos a concesión
	2. Pago del justiprecio de la Concesión
	3. Convocatoria de nueva licitación

¿Cuándo puede rescatarse la concesión?

La Corporación puede rescatar el servicio y gestionarlo por sí mismo en caso de que exista interés público. Por tanto, no existe culpa del concesionario y la indemnización deberá incluir daños y perjuicios, incluidos los beneficios futuros en referencia a los datos del último quinquenio y la pérdida de valor de los bienes que no revierten a la corporación.

¿Qué implica la supresión del servicio?

El último instrumento para rescindir la concesión a instancia de la Corporación es la supresión del servicio, en cuyo caso deja de prestarse.

¿Qué es la reversión y cuándo se produce?

La conclusión de la concesión, bien por término del plazo de la misma, bien por su rescisión anticipada, siguiendo alguno de los casos vistos con anterioridad, implica la reversión de las instalaciones afectas al servicio al Ayuntamiento. La reversión no supone una actuación expropiatoria por parte del Ayuntamiento, sino uno de los derechos legalmente reconocidos a la Administración Local, cuyo fin no es otro que asegurar la continuidad en la prestación del servicio público local una vez finalizada la concesión. Es decir, se trata de una prerrogativa de la Administración cuya justificación se encuentra en razones de interés público. El pliego de condiciones debe detallar la situación y el estado de conservación en que habrán de encontrarse las obras y el material afectos a la concesión en el momento de reversión de la misma.

¿Qué papel juegan los pliegos de condiciones y el control de la concesión?

La redacción adecuada de los pliegos de condiciones, junto con la disponibilidad de instrumentos de control de la gestión, facilitan a la Corporación la información suficiente y los medios necesarios para la mejora de la calidad del servicios al ciudadano y, si fuera necesario, rescindir la concesión al mínimo coste posible para la Corporación.

Por tanto, es imprescindible:

- 1. Realizar el control de la concesión.**
- 2. Redactar unos pliegos que aporten garantías sobre la gestión del servicio.**

Si uno de estos dos requisitos falla, la corporación está atada a las limitaciones de la legislación actual y tiene escaso margen para controlar efectivamente la gestión del servicio. Por una parte, tendrá dificultades para demostrar faltas del concesionario y, por otro lado, la ambigüedad o inexactitud en los pliegos de condiciones imposibilitan la opción de rescindir al mínimo coste la concesión. En ese caso, la convocatoria de un nuevo concurso a partir de los antiguos pliegos de condiciones, no puede ofrecer garantías de que el nuevo concesionario realizará una mejor gestión del servicio.

La posibilidad de estudiar otras alternativas de gestión, distintas a la concesión, como la gestión directa por parte del Ayuntamiento o la creación de una sociedad mixta, implicaría el pago de indemnizaciones. Por este motivo, el análisis de la viabilidad de nuevos sistemas, en caso de plantearse, ha de diseñarse de forma que se pueda compensar el gasto de la indemnización a través de la reducción en el coste que implicaría la nueva gestión.

Por tanto, si las Corporaciones Locales no quieren perder su capacidad de control sobre las concesiones, necesitan prestar una especial atención a la redacción de pliegos de condiciones y al control de las mismas.

¿Por qué es necesario el control de las concesiones?

La contratación externa de la producción de bienes y servicios suministrados bajo provisión pública, supone la desintegración de una o varias actividades del proceso público de producción (gestión de los recursos humanos, inputs materiales, sistemas de información, organización de actividades o labores de asistencia técnica), que pasan a realizarse parcial o íntegramente por el sector privado. La externalización de servicios públicos locales bajo el régimen de concesión supone:

- Someter a iniciativa privada un elevado porcentaje del gasto presupuestario (vía canon, subvención, etc.).
- Comprometer la prestación del servicio durante dilatados periodos de tiempo. El periodo concesional puede alcanzar en ocasiones los 50 años.

Si bien el ejercicio de la función interventora garantiza el control interno de las concesiones administrativas, en la mayoría de los casos, los Ayuntamientos carecen de una metodología propia que les permita verificar la calidad del servicio. Por ello es preciso introducir instrumentos encaminados a valorar la adecuación de la prestación efectiva del servicio en régimen de concesión a las condiciones recogidas en el contrato, analizar los costes derivados del servicio, de forma que puedan contrastarse con otras alternativas, llegando así al objetivo final: la evaluación de la calidad y eficiencia del servicio.

La realidad socioeconómica municipal ha desbordado las previsiones contenidas en el RS, que fue promulgado en una situación en la que las

competencias y servicios públicos gestionados por los Ayuntamientos eran menores, y no presentaban la actual complejidad en sus aspectos técnicos y económico-financieros.

Por otro lado, las limitaciones financieras de las Administraciones Públicas hacen preciso evitar cualquier despilfarro económico.

Además, los ciudadanos son cada vez más conscientes de su derecho a reclamar la prestación de servicios públicos que cumplan unos mínimos de calidad, por lo que se hace urgente la revisión de los sistemas de prestación y control de los mismos.

¿Qué pasos hay que realizar para ello?

Para dar solución a estos problemas es necesario implantar una metodología que, dentro de las previsiones establecidas en el RS, permita a los gestores de servicios públicos municipales aplicar todo un conjunto de instrumentos de control que aporte la información suficiente para conocer la situación de estos servicios de forma regular y poder así diseñar e implantar las medidas necesarias para su mejora.

Mediante gestión indirecta, aunque la Entidad Local conserva las potestades de la actividad, la prestación del servicio corresponde a terceros, de esta forma la pérdida de control sobre el mismo es significativa si la Entidad Local no cumple, a nivel práctico, con los mínimos que se enumeran a continuación:

- Delimitar de forma expresa el marco de actuación.
- Velar por el mantenimiento del control de la prestación.
- Llevar a cabo estudios de necesidades y costes de forma previa a la descentralización de la prestación.
- Controlar el cumplimiento de las condiciones contractuales.

Se pueden definir una serie de hitos cuya consecución permitirá garantizar la eficiencia de la prestación de los servicios:

- Análisis de las necesidades del objeto de la concesión en cuanto a la prestación a realizar.
- Definición adecuada de los servicios a prestar, teniendo en cuenta la necesidad de coordinación entre ellos.
- Definición de objetivos que se persiguen.
- Sistema de Seguimiento y Control: a través de la medición de resultados obtenidos y comparando con los objetivos previamente definidos.

¿Qué ventajas ofrece el modelo de concesión al Ayuntamiento?

La concesión permite al Ayuntamiento desvincularse del ejercicio directo de algunas de sus funciones sin perjuicio de mantener un control sobre la prestación del servicio. Por su parte, el concesionario asume el riesgo económico y aporta una gestión más flexible sujeta a la normativa y procedimientos del derecho privado.

En definitiva, la concesión, como método de gestión indirecta de servicios públicos, puede incorporar elementos de flexibilidad que permitan mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos locales, siempre que se defina un ámbito marco contractual adecuado y se arbitren los sistemas de control adecuados.

3.2. La gestión interesada

¿En qué consiste la gestión interesada?

Se entiende por gestión interesada aquella forma de gestión por la que el gestor comprometido en la prestación del servicio público, cuenta con la colaboración de la Administración y con una remuneración mínima.

El Ayuntamiento asegura al gestor indirecto un mínimo que habitualmente cubre los gastos de inversión y actividad. Si se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, el gestor recibirá una parte como incentivo a la mejora de la eficacia de su gestión. La diferencia con la concesión es que en ésta el concesionario asume los riesgos de gestión, retiene todos los productos de la misma, y es remunerada por los propios usuarios, al contrario

que en la gestión interesada. En los contratos mediante gestión interesada, la Entidad Local y la entidad gestora del mismo llegan a un acuerdo por el que se reparten los resultados de la explotación en la proporción que se establezca en el contrato.

¿Qué caracteriza la gestión interesada?

Aunque es un modelo poco arraigado en la Administración Pública española, empieza a utilizarse en algunos servicios como el transporte urbano o la gestión de ciertos centros vinculados a actividades que generan ingresos. En estos contratos, el operador se compromete al cumplimiento de determinados objetivos como un coste por unidad, una demanda mínima anual o la mejora constante de la calidad del servicio a través de las encuestas usuarios. La renovación del contrato se vincula al cumplimiento de estos objetivos.

La implantación de esta forma de gestión requiere necesariamente la implantación de un sistema de evaluación de costes y de calidad que permita a la Entidad Local obtener el mayor flujo de información objetiva sobre el servicio, de forma que permita al finalizar el año determinar la cuantía total de los resultados de la explotación que corresponde a cada parte.

3.3. El concierto

¿Qué es el concierto?

El concierto es un contrato por el que la Corporación conviene con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, dado que esa persona viene ya desarrollando las prestaciones que caracterizan ese servicio como propias de su actividad mercantil. El Ayuntamiento aprovecha así la experiencia del privado con el que contrata.

3.4. La sociedad mixta

¿Qué es una sociedad mixta?

Entre la gestión pública y la privada, el Ayuntamiento puede optar por un servicio de gestión mixta. Esta alternativa se articula mediante la constitución

de una sociedad mercantil en la que participa la Corporación Local junto con la iniciativa privada. Esta forma de gestión, sociedades mercantiles con participación parcial de la Entidad Local, son expresamente contempladas como forma de gestión indirecta por la LBRL.

¿Qué régimen se le aplica?

Su régimen combina el derecho privado y el derecho público, que regula determinadas relaciones con los usuarios de los servicios, por lo que este modelo permite combinar la flexibilidad que introduce la entrada de capital privado y la garantía del control del Ayuntamiento, que vela por los intereses públicos.

¿Cuál es su duración?

Al ser la sociedad mixta una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos, su duración está establecida en el artículo 278 del TRLCSP, y en él se definen las siguientes duraciones máximas:

- a) 50 años, en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público, salvo que éste sea de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, en cuyo caso podrá ser hasta 60 años.
- b) 25 años en los contratos que comprendan la explotación de servicios públicos no sanitarios.
- c) 10 años en el caso de servicios sanitarios no incluidos en la letra a).

Expirado el plazo de gestión se revertirá a la Entidad Local su activo y pasivo.

¿Cómo se constituye una Sociedad Mixta?

La constitución de una Sociedad Mixta puede realizarse ex novo o partiendo de una empresa existente. Al igual que en el caso de las empresas 100% públicas, en el proceso de creación de una sociedad mixta pueden distinguirse dos fases diferentes:

- Administrativa: que finaliza con la aprobación por parte de la Corporación de la forma de gestión.
- Mercantil: consiste en la constitución propiamente de la sociedad.

La diferencia respecto a la creación de una sociedad privada o pública 100% es la necesidad de celebrar un procedimiento licitatorio para la selección del socio privado.

PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL DE ECONOMÍA MIXTA

Fase I. Fase administrativa

1º. **Acuerdo Inicial de la Corporación** Municipal previa designación de una Comisión de Estudio compuesta por miembros de la Corporación y por personal técnico, que no requerirá ningún quórum especial, bastando mayoría simple.

2º. **Redacción de la Memoria:** la anterior Comisión de Estudio debe redactar una Memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica o servicio público de que se trate.

En la misma deberá especificarse la forma de gestión prevista y los supuestos en los que debe cesar la prestación de la actividad. La Memoria debe incluir diversos documentos tales como:

- a) Proyecto de Estatutos.
- b) Estudio de viabilidad económico financiero.
- c) Estudio organizativo, etc.

3º. **Información Pública:** a continuación se abre un trámite de información o exposición pública de la Memoria por un plazo no inferior a 30 días naturales, durante los cuales los particulares y entidades podrán formular las observaciones que entiendan convenientes. El RS de las Corporaciones Locales exige, por su parte, que la Memoria se publique en el Boletín Oficial de la Provincia y en el de la Comunidad Autónoma respectiva.

4º. **Aprobación definitiva:** concluido el periodo de información pública y tras la aceptación o no de las reclamaciones u observaciones formuladas la Corporación debe proceder a la aprobación final del expediente con el voto favorable de la mayoría simple del pleno, en el caso de que el ejercicio de la actividad económica se realice en régimen de libre competencia. Supone la adopción del acuerdo relativo a la gestión del servicio público mediante sociedad mixta. En el Acuerdo de Constitución debe decidirse la determinación del modo de constitución de la empresa (Fundación ex novo o participación en una sociedad preexistente mediante adquisición de acciones o participaciones) y el procedimiento de integración del capital privado (por suscripción de acciones, participaciones o aportaciones de la empresa que se constituya y/o, previo procedimiento de licitación abierto).

Fase I. Fase administrativa (continuación)

Además, las empresas mixtas pueden adoptar distintas formas societarias:

- Sociedad Comanditaria.
- Sociedad Anónima.
- Sociedad de responsabilidad limitada.

En el momento de constitución de la Sociedad deberá precisarse el porcentaje de acciones que se reserva la Entidad Local. La aportación municipal puede concretarse en dinero o bien mediante aportaciones de bienes patrimoniales, lo que deberá constar en la escritura fundacional.

En cualquier caso, el capital efectivo que aporten las Corporaciones Locales deberá estar completamente desembolsado desde la constitución. La responsabilidad económica de las Corporaciones Locales se limitará a su aportación a la sociedad.

Fase II. Constitución definitiva de la sociedad

Adoptado el acuerdo por el que el Ayuntamiento decide constituir una empresa mixta debe procederse formalmente a su constitución, lo cual puede llevarse a cabo por alguno de los procedimientos siguientes que señala el RS:

- a) **Adquisición**, por el Ayuntamiento, de participaciones o acciones de empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.
- b) **Fundación “ex novo” de la sociedad** con intervención de la Corporación y aportación de capitales privados, bien mediante suscripción pública de acciones, bien mediante concurso de iniciativas
- c) **Convenio** con empresa única ya existente en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo.

La celebración de un procedimiento licitatorio abierto es el método habitual para la selección de socio privado, especialmente en aquellas empresas mixtas que gestionan servicios públicos. Tras la aprobación de la memoria de municipalización deberá tramitarse un expediente de contratación para seleccionar mediante procedimiento licitatorio abierto el socio privado de acuerdo con los pasos establecidos más arriba con relación al procedimiento de adjudicación de la concesión. Asimismo deberán cumplimentarse los trámites mercantiles necesarios para la definitiva constitución de la sociedad tal y como se detalla a continuación:

- 1º. **Elaboración de los Pliegos de Condiciones para la selección del socio privado:** en función del servicio se requerirá la redacción tanto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares como los relativos a la explotación del servicio.
- 2º. **Publicación del anuncio de contratación:** mínimo 15 días naturales.
- 3º. **Adjudicación del contrato.**
- 4º. **Realización de trámites mercantiles:**
 - a) Desembolso de capital.
 - b) Redacción de Estatutos definitivos.
 - c) Otorgamiento de escritura pública de constitución.
 - d) Liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
 - e) Solicitud del Código de Identificación Fiscal dentro de los 30 días siguientes a la válida constitución de la Sociedad.
 - f) Inscripción en el Registro Mercantil.

¿Cómo se organiza una sociedad mixta?

En cuanto a la organización, el esquema es el propio de la legislación mercantil, que incluye Junta General, Consejo de Administración y Gerencia.

La legislación vigente no indica un proceso de constitución de la Junta General de estas sociedades, por lo que se entiende que los votos que correspondan a la Corporación serán adjudicados al alcalde o persona en quien delegue, como representante legal del Ayuntamiento. En cuanto al Consejo de Administración, el RS establece que los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la empresa serán nombrados por aquélla en un 50% entre sus miembros y técnicos, y el resto será de libre designación. El Gerente será designado por el órgano superior de gobierno de la Empresa. Los acuerdos, salvo excepciones, se adoptarán por mayoría.

¿Es necesario que la Corporación tenga participación mayoritaria en el capital de la sociedad?

Independientemente de la organización general de los órganos de dirección de la sociedad mixta, en los que la participación de los socios se determina en función de su participación en el capital, la legislación local, concretamente el TRRL, abre la posibilidad de que esta participación varíe en función de razones de interés público.

Aunque la participación en la sociedad de la Entidad Local sea minoritaria, en base a razones de interés público, puede imponer que ciertos temas requieran unos porcentajes de aprobación que impidan que los socios privados de forma unilateral tomen decisiones.

Tiene además, en último caso, una importante prerrogativa que vaciaría de contenido a la sociedad y haría procedente su disolución: retirarle el servicio o actividades que venía desempeñando.

4. FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

¿Qué principios rigen la financiación de los servicios públicos locales?

Los principios básicos de financiación de los servicios públicos son los de igualdad y autosuficiencia.

Igualdad implica que “la tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias”.

No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles y la jurisprudencia insiste en que el principio de igualdad tarifaria no es de aplicación cuando se trata de servicios concedidos.

Autosuficiencia implica que cada servicio financie su coste.

El nuevo artículo 116 ter de la LRRL, añadido por la LRSAL, relativo al coste efectivo de los servicios, establece que *“todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior (art. 116 ter.1)*

El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo” (art. 116 ter.2)

El principio de autosuficiencia, exige no sólo la equivalencia entre costes e ingresos sino también tener en cuenta, entre otros, la posibilidad de hacer

frente a nuevas inversiones, la constitución de fondos y reservas o la obtención de beneficios en su caso.

¿Cómo pueden financiarse los servicios públicos locales?

La financiación de los servicios públicos puede realizarse a través de ingresos generales o con ingresos finalistas (tasas y precios públicos). Las tasas y precios públicos son pieza clave para la financiación de los servicios públicos en el ámbito local. De hecho, y en contraste con los impuestos directos e indirectos, las Entidades Locales gozan de plena autonomía en su regulación e imposición. Ambas figuras se apoyan en un mismo supuesto: el Ente Público presta determinados servicios o actividades a cambio de los cuales obtiene un ingreso específico.

Su definición y diferencias han sido ya expuestas en un sección previa, por lo que aquí se aborda directamente su relación con la financiación de los servicios públicos locales. El TRLHL especifica en qué casos el Ayuntamiento no puede establecer tasas o precios públicos para financiar los servicios que presta.

SERVICIOS PÚBLICOS POR LOS QUE LAS ENTIDADES LOCALES NO PUEDEN EXIGIR TASAS NI PRECIOS PÚBLICOS

- **Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.**
- **Alumbrado de vías públicas.**
- **Vigilancia pública en general.**
- **Protección civil.**
- **Limpieza de la vía pública.**
- **Enseñanza en los niveles de educación obligatoria.**

Los supuestos en los que las Entidades locales pueden fijar tasas o precios públicos no pueden considerarse como un listado taxativo y cerrado. La enorme diversidad de servicios prestados por las Entidades Locales obliga a determinar en cada caso si estamos ante una tasa o precio público. Cada municipio deberá realizar un análisis de los servicios y actividades que presta, de su naturaleza jurídica, de la existencia o no de empresas privadas que presten o realicen aquellos y de cuantos aspectos nos lleven a determinar si estamos ante una tasa o precio público.

En cuanto a su cuantía, el TRLHL establece en su artículo 24.2 que “las tasas por prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrán exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”. En cuanto a los precios públicos, el artículo 44 de la misma ley establece que “el importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada”.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

¿Por qué es necesario el seguimiento y evaluación de la gestión de la prestación de servicios?

La prestación de los servicios públicos locales atendiendo a criterios de eficiencia debe constituir el fin prioritario de la gestión pública local. La eficiencia se define como el cumplimiento de los objetivos marcados para cada servicio al mínimo coste posible. Dadas las restricciones presupuestarias que caracterizan a la mayoría de los municipios, el control sobre el presupuesto de las actuales prestaciones revierte no sólo en la mejora de su calidad sino en una ampliación de la oferta de servicios de la corporación.

Ninguna forma de gestión garantiza por sí misma la obtención de resultados eficientes. La toma de decisiones encaminada a la obtención de resultados óptimos requiere, en la actividad pública como en cualquier actividad privada, de la definición de objetivos y del seguimiento y evaluación continua de resultados.

Con relación a la eficiencia resulta conveniente hacer mención a la disposición adicional decimoquinta TRLHL, introducida por la LRSAL y relativa a la gestión integrada o coordinada de servicios, que establece que cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (distribución del importe total de la participación en tributos del Estado de los municipios que no sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o que no tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes), se incrementará en 0,04.

Los problemas que se derivan en la gestión de servicios públicos y los malos resultados o el desconocimiento de los mismos derivan en muchas ocasiones de esta falta de seguimiento y evaluación, que aportan una visión integral del servicio y permitan adoptar decisiones en base a la situación real y contrastada de los servicios.

Además, el marco público introduce una serie de rigideces que hace más relevantes, por sus consecuencias no sólo en el corto sino en el medio y largo plazo, las decisiones. La elección de una forma de gestión no apropiada o el sobredimensionamiento de los medios afectos a un servicio pueden ser difíciles, y cuando menos costosos en términos de coste económico y temporal, de reconducir.

Por último, es preciso insistir en que estas técnicas de seguimiento y evaluación en la prestación de los servicios públicos locales, con poco arraigo en la realidad municipal española, deben desarrollarse con independencia del modelo de gestión de servicio elegido.

¿Cómo puede llevarse a cabo?

El seguimiento debe realizarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, jurídica. El seguimiento del cumplimiento de la legalidad del marco definido es el primer nivel de objetivos. Pero a él hay que añadir el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la gestión del servicio o iniciativa pública desarrollada, de la satisfacción de los usuarios y empleados del servicio, así como de la gestión económica del servicio.

Llevar a cabo un seguimiento requiere, en primer lugar, de una coordinación entre las distintas áreas de la Entidad Local implicadas en la gestión del servicio concreto. La gestión de un servicio público suele requerir funciones que habitualmente, en función del tamaño del municipio y su organización, se reparten entre contratación, intervención y los responsables técnicos y políticos de servicios concretos.

En segundo lugar, el seguimiento tiene que ser capaz de generar información que posibilite llevar a cabo una evaluación de la gestión del servicio: evaluar el cumplimiento de objetivos, identificar debilidades y aspectos positivos y proponer, en su caso, actuaciones. Estas actuaciones

podrán sustentarse en el conocimiento del servicio y dirigirse allí donde se ha identificado su necesidad.

¿Cuáles deben ser los objetivos del seguimiento y evaluación?

La coordinación debe tener como primera meta definir el servicio en sí, atendiendo a razones jurídicas, económicas y técnicas. Durante la explotación del servicio, el objetivo de esta coordinación deber ser evaluar el servicio y tomar decisiones desde una perspectiva conjunta, independientemente de la forma de gestión elegida. La definición del servicio óptima permitirá plantear objetivos y, mediante el seguimiento de resultados, ir analizando su cumplimiento.

Para ello, la elaboración de indicadores de resultados es una herramienta útil. En función del servicio los indicadores pueden ser más o menos complejos y la batería que permita atender a todos los criterios más o menos amplia. Lo relevante es no dejar ninguna materia-jurídica, económica y técnica –ni ninguna perspectiva, cumplimiento del servicio, satisfacción y gestión económica– al margen.

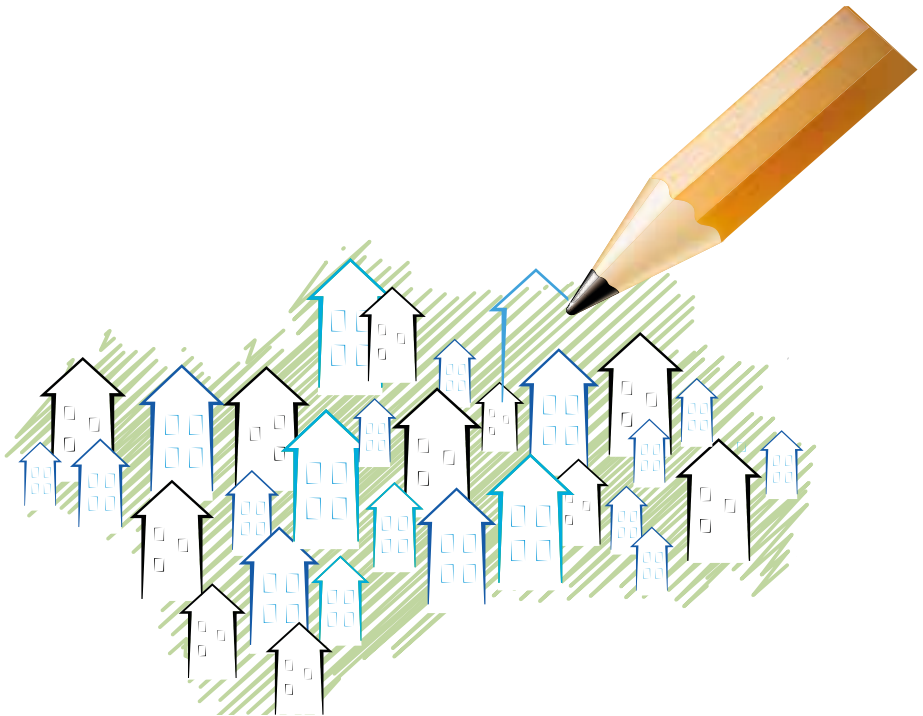
Por otro lado, generada la información y evaluando los resultados desde una perspectiva interna dentro de la Entidad Local, otro enfoque importante es la comparación con otras experiencias. La dificultad de definir el término de eficiencia pública hace necesario acudir al concepto de eficiencia relativa. En algunos casos, la normativa sectorial o la transparencia del sector facilita estándares de gestión que permiten evaluar los resultados internos. Sin embargo, en muchas ocasiones esto no es posible y sólo comparando con otras experiencias es factible evaluar los resultados obtenidos.

El objetivo de la comparación no debe ser obtener una posición en un ranking sino añadir criterios de evaluación de la gestión de nuestro servicio concreto e identificar buenas prácticas y analizar la posibilidad de incorporarlas a nuestra gestión. Es por tanto, aprender comparando.

Estas técnicas, con escasa implantación de forma rigurosa en nuestro país, son de aplicación habitual en países de nuestro entorno y los resultados de su aplicación están contrastados.

VI.

La Ordenación del Territorio y el Urbanismo



Introducción

¿Qué pretendemos con este resumen?

A la naturaleza de toda ley pertenece la posibilidad de su contravención, es decir, si no puede ser infringida, entonces es que no es ley, ni norma. Y el mejor remedio para cumplir las leyes es conocerlas, no sólo en su literalidad, sino en el espíritu y finalidad que se pretende con su promulgación, y que no es otro que permitir un mundo gobernado por leyes en lugar por voluntades particulares y arbitrarias.

Vivimos en una época de legislación “motorizada”, y el urbanismo no escapa a esta tendencia universal al aumento de la densidad normativa; sin embargo, sea o no jurista, aquella persona llamada a ejercer responsabilidades en las alcaldías o concejalías competentes en materia urbanística no debe tener miedo: por muy amplio que sea el ordenamiento, por muchas que sean las disposiciones y por muy variados que sean los entes a que se reconozca competencia normativa, existen siempre unos principios generales que trascienden a lo que, a primera vista parece ser un “magma” constituido por centenares de disposiciones. Con esta guía-resumen aspiramos a enunciar, no sólo las normas que regulan la ordenación del territorio y el urbanismo, sino sobre todo los principios que las orientan, a sabiendas de que en un Estado de Derecho la solución justa o más justa no viene nunca dada por una subsunción autonómica del caso a la norma, sino las más de las veces, por la ponderación entre intereses contrapuestos, llamados a ser armonizados. Por ello, no incurrirá nunca en responsabilidad aquel que, dentro de sus competencias y actuando por los cauces legales, aplica el derecho ---urbanístico en este caso---tras una adecuada ponderación de los intereses en juego.

Esperemos que esta guía ayude a los alcaldes y concejales en materia urbanística, al mejor desempeño de sus responsabilidades, de la que depende el presente y el futuro de nuestras ciudades, es decir, de nosotros mismos...

La Ordenación del Territorio

¿Qué es la Ordenación del Territorio?

Materia de carácter complejo e interdisciplinar, que incorporan diversos elementos: técnicos, jurídicos, políticos, económicos, sociales y ambientales, y cuyos objetivos finales persiguen conseguir un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, capaz de asegurar la calidad de vida a los ciudadanos y de aprovechar el potencial de desarrollo de los territorios: ciudades, pueblos y campos.

¿Qué diferencia y jerarquía existe entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo?

La distinción entre ambas disciplinas, que no se perfila claramente hasta el desarrollo de nuestra Constitución, consistente esencialmente en que actúan a diversas escalas:

- La Ordenación Territorial, desde la escala regional y subregional, con objeto de asentar las estrategias de desarrollo territorial para la Comunidad Autónoma entera o partes de su territorio (áreas metropolitanas, comarcas, etc.), siendo su contenido principal el establecimiento de las estructuras y sistemas territoriales (sistema de ciudades, sistema de espacios libres, sistema de comunicaciones). Por ello, es competencia EXCLUSIVA de la CCAA (arts 148.1 CE, 56 EAA, LOTA)
- En cambio, el Urbanismo, actúa a escala local, ocupándose de tres grandes materias:
- Planeamiento urbanístico, que define el modelo de desarrollo de la ciudad
- Gestión urbanística, que se encarga de la ejecución de lo planificado, y
- La disciplina urbanística, que se ocupa de prevenir, y reprimir en su caso, actuaciones que no se ajusten a lo planificado.

El urbanismo, al desarrollarse a escala local, y a pesar de ser también competencia exclusiva y plena de la CCAA, ésta reconoce a los MUNICIPIOS IMPORTANTES COMPETENCIAS PROPIAS (arts 1 CE, 56, LBRL, LAULA, LOUA).

Si bien, como hemos señalado, ordenación del territorio y urbanismo tienen un ámbito de aplicación diferente (nivel autonómico-nivel local), hay que anticipar que la ordenación territorial vincula a la urbanística, y ambas están subordinadas a la ordenación medioambiental. En todo caso, los instrumentos de ordenación del territorio, como los urbanísticos, cualquiera que sea su alcance y denominación, son normas jurídicas, de rango reglamentario, y por tanto, deben producir efectos jurídicos. Sin perjuicio de naturaleza normativa del Plan, de todo su contenido, hay que destacar que una de sus peculiaridades es la distinción entre normas, directrices y recomendaciones territoriales que contempla el art. 21 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.
3. Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.
4. Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio. Con arreglo a la clasificación de los efectos de las normas jurídicas, las “normas” de ordenación territorial son leyes perfectas, de forma que resultan directa y automáticamente aplicables en el territorio al que se dirigen sin ningún acto de recepción especial a través de otras disposiciones, y genera derechos y obligaciones directos, tanto a las Administraciones como a los particulares.

¿Cuál es el régimen jurídico de la ordenación del territorio en Andalucía?

Partiendo de los preceptos constitucionales y estatutarios citados, el desarrollo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTA) se ha realizado a través de los siguientes instrumentos de planificación territorial:

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Consejo de Gobierno en 2006 mediante el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.

- Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, hasta ahora se han aprobado los siguientes: Aglomeración Urbana de Granada, Poniente Almeriense, Sierra de Segura, ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Litoral Occidental de Huelva, Costa del Sol Occidental de Málaga, Costa del Sol Oriental-Axarquía, Levante Almeriense, Aglomeración Urbana de Sevilla y Aglomeración Urbana de Málaga, Costa Noroeste de Cádiz.
- Planes con Incidencia en la Ordenación del territorio, tales como el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011), el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (2007-2013) y el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (2007-2013).
- Asimismo, la LOTA prevé en su Anexo Planes y actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio.

¿Cuál es la finalidad y contenido del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía?

Su finalidad es establecer los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma, constituyéndose en marco de referencia obligado para los restantes planes territoriales y la intervención pública en general. Sus determinaciones, con distinta intensidad según se trate de (Normas, Directrices o Recomendaciones) son vinculantes para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y para el planeamiento urbanística, que habrán de ajustarse a sus previsiones.

El POTA representa un compromiso con el desarrollo urbano sostenible, con el modelo de ciudad compacta. Esto es, se ha de evitar la dispersión urbana con su elevado consumo de suelo y la excesiva especialización funcional de usos, que incrementa los desplazamientos obligados. Este modelo trata de generar proximidad para reducir la movilidad obligada y aboga por un crecimiento urbanístico en coherencia con los recursos hídricos y energéticos disponibles, coordinado con la implantación efectiva de las dotaciones y equipamientos básicos, los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.

¿Qué finalidades y contenido tienen los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional?

Para una región de las dimensiones y diversidad de Andalucía, es inevitable abordar la ordenación del territorio desde el ámbito subregional, estableciendo criterios singulares según las características geográficas y socioeconómicas de cada territorio, según se trate de zonas de montaña, litoral, o áreas metropolitanas.

Los contenidos de los Planes subregionales se refieren a los aspectos básicos que afectan a la estructura territorial, en particular, el esquema de:

- las infraestructuras básicas
- la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y,
- la indicación de zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

En algunos Planes subregionales se indican las llamadas **áreas de oportunidad**, es decir, espacios que por su valor estratégico resulten idóneos para albergar actividades (empresariales, tecnológicos, logísticas y residenciales) relevantes para el desarrollo económico.

¿Qué contenidos y finalidades tienen los Planes y Actuaciones de Incidencia territorial?

La LOTA establece una serie de actividades de planificación que inciden en la ordenación del territorio, entre las que se encuentran la planificación de la red de carreteras, red ferroviaria, de los puertos, aeropuertos, etc., con unos contenidos adicionales y un procedimiento común, sin perjuicio de lo regulado en su correspondiente legislación especial. Estas actividades tienen la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y han de contener:

- La expresión territorial del análisis y diagnóstico del ámbito.
- Los objetivos territoriales a conseguir.
- La justificación de que sus contenidos son coherentes con las determinaciones de los planes de ordenación territorial.

¿Que son las Actividades de intervención singular?

Están previstas por la LOTA en ausencia de plan de los previstos en la ley o no contempladas en los mismos, y también están sujetas a informe por el órgano competente en ordenación del territorio. Se refieren, entre otras actividades especificadas en el anexo de la LOTA, a nuevas carreteras, centros de actividades logísticas, infraestructuras para el tratamiento de residuos o la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.

¿Qué es el Informe de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística?

Informe emitido tras la aprobación inicial del PGOU por el órgano competente en ordenación del territorio y cuyo objetivo es el establecer la coherencia del instrumento urbanístico con los planes territoriales y evaluar la incidencia supramunicipal de sus determinaciones.

URBANISMO: Planificación, Gestión y Disciplina.

CUESTIONES GENERALES Y COMPETENCIALES

¿Qué competencias propias tienen los Ayuntamientos en materia de urbanismo?

Ya hemos hecho referencia a las importantes competencias propias que los municipios ostentan en materia de urbanismo, tal y como señala el artículo **9.1 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía**, referidas, tanto a planificación (párrafos a, b, c) como a la gestión o ejecución (párrafo d) y disciplina urbanística (párrafos e, f, g, h)

En todo caso, tales competencias se habrán de ejercitar de acuerdo con las normas estatales (RDL 2/2008, Ley Estatal de Suelo) y autonómicas (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante, LOUA y Decreto 59/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, en adelante, RDU, quedando desplazado en Andalucía el Reglamento estatal de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1978 (RDU), salvo en lo relativo a las órdenes de ejecución y a la ruina. También están vigentes, con carácter supletorio, el RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Planeamiento y el RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

¿Cuales son las competencias autonómicas y estatales en urbanismo?

En realidad, y como se encargó de recordar la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, es la Comunidad Autónoma la que ostenta competencia exclusiva en materia de urbanismo, de forma que al Estado sólo corresponde, a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad,

- fijar las condiciones mínimas del derecho de propiedad, y
- la regulación de las valoraciones a efectos de expropiación,

¿Por qué hablamos de propiedad estatutaria?

Y en cuanto a la fijación de estas condiciones mínimas, contenido esencial del derecho de propiedad, significar que nuestra Constitución reconoce expresamente el derecho de propiedad privada (art. 33) , pero lo no califica entre los derechos fundamentales (estos son los enumerados en los artículos 14 a 29 CE, derecho a la vida, libertad religiosa, intimidad personal y familiar, libertad de expresión...), y añade que la función social del derecho de propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes. De forma que, a diferencia del derecho de propiedad decimonónico, hoy es la función social la que determina el propio contenido del derecho de propiedad, por eso se afirma que hoy la propiedad es estatutaria, esto es, no es un derecho natural e inmutable, sino que es la Ley, y por remisión a ella, el planeamiento, la que determina los deberes y facultades de los propietarios de cada clase de **suelo rural o urbanizado (urbano, urbanizable o no urbanizable, en terminología urbanística de nuestra LOUA)**.

¿Cuál es el suelo rural?

Es aquel que

- Está preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización (suelo no urbanizable, en terminología de nuestra LOUA)
- la Ley estatal también se considera suelo rural aquel para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización (suelo urbanizable, hasta que no concluya la urbanización, en terminología urbanística andaluza)

De conformidad con la LOUA, pertenecen a la tipología de suelo no urbanizable, los terrenos preservados en el Plan General por los siguientes motivos:

- Ser suelos que posean valores de especial protección por alguna legislación específica.
- Ser suelos que presenten riesgos de inundabilidad, desprendimientos, u otros riesgos naturales.
- Ser de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres.

Estableciendo las siguientes categorías del suelo no urbanizable:

- De especial protección por legislación específica
- De especial protección por la planificación territorial o urbanística.
- De carácter natural o rural.
- De Hábitat Rural diseminado.

La LOUA considera como urbanizable el suelo que el Plan General ha previsto como necesarios para el desarrollo y el crecimiento de la ciudad, y también tiene diferentes categorías.

a) El suelo urbanizable ordenado

Son terrenos para los que el planeamiento general ya dispone de una ordenación urbanística detallada y suficiente que legitima la actividad de ejecución, teniendo en cuenta las necesidades del municipio.

b) El suelo urbanizable sectorizado

Se trata de terrenos que ya tienen definidos sus ámbitos de actuación siendo suelos adecuados para el crecimiento previsible del Municipio, derivándose su ordenación a un plan parcial posterior.

c) El suelo urbanizable no sectorizado

Este tipo de suelo no tiene definido el ámbito de actuación y lo conforman el resto de terrenos urbanizables previstos para el crecimiento del municipio a medio plazo.

¿Cuales son los usos o la utilización del suelo rural?

Son los siguientes:

Los terrenos del suelo rural se utilizaran de conformidad con su naturaleza al uso agrícola, ganadero, forestal, cinético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Excepcionalmente, podrán legitimarse usos específicos de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rural. En Andalucía, la autorización de tales usos requiere la tramitación de un Proyecto de Actuación, con los requisitos establecidos en el art. 42 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, procedimiento en el que se inserta con carácter preceptivo un informe de la Comunidad Autónoma. Una vez aprobado el Proyecto

por el Ayuntamiento, éste debe otorgar la licencia en el plazo de un año. La construcción de viviendas en el suelo no urbanizable, tras la entrada en vigor de la LOUA, sigue este mismo procedimiento, como veremos, debiendo acreditarse que se trata de una vivienda unifamiliar, aislada y vinculada necesariamente a una explotación agraria. En particular, para realizar obras de edificación de nueva planta de vivienda unifamiliar aislada, así como para obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes que impliquen un cambio de uso a vivienda o un aumento en volumetría de dicho uso en terrenos con régimen del suelo no urbanizable, el RDUa establece en su artículo 17 que para la concesión de la correspondiente licencia, se requiere la previa aprobación del Proyecto de Actuación.

Quedan prohibidas, siendo nulas de pleno derecho, las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Tales parcelaciones están configuradas en la LOUA como la auténtica bestia negra, por los nefastos efectos que tienen sobre el territorio. Por ello, siempre se considera una infracción muy grave, no existe plazo para restablecer la legalidad urbanística, de forma que no se convalida por el transcurso del tiempo, y es uno de los supuestos en los que se legitima, con carácter subsidiario, la actuación de la Comunidad autónoma, constatada la inactividad del Ayuntamiento, para sancionar y restablecer la legalidad urbanística.

En el caso de que se trate de un suelo no urbanizable de especial protección, la utilización de los terrenos – por los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que han de ser protegidos-, quedará sometida siempre a la preservación de dichos valores.

¿Cuál es el suelo urbanizado?

En terminología de nuestra LOUA, podríamos asimilarse al suelo que ha completado su urbanización (ya sea inicialmente urbano o urbanizable). Es todo suelo integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Es decir, con independencia de que las parcelas estén o no edificadas, cuando éstas cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión a las instalaciones ya en funcionamiento, aunque dentro de cada una de estas clases hay diversas categorías.

La LOUA establece que para que pueda ser considerado como urbano, debe darse alguna de las siguientes circunstancias:

- Formar parte de un núcleo de población o ser susceptible de incorporarse en él en ejecución del plan, y estar urbanizado (contar con servicios urbanísticos).
- Estar consolidado al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el plan proponga y encontrarse integrado en la malla urbana.
- Haber sido legalmente transformado y urbanizado en ejecución del Plan General.

Y distingue así las siguientes categorías del suelo urbano:

- a) El suelo urbano consolidado: Está integrado por terrenos que están ya urbanizados o tienen la condición de solares.
- b) El suelo urbano no consolidado: Carece de urbanización necesaria y suficiente o se encuentra en áreas que precisan de reforma, renovación, mejora o rehabilitación.

¿En qué consiste la calificación del suelo?

Ya hemos señalado como, a efectos de contenido esencial de la propiedad y de valoraciones, la Ley estatal de Suelo distingue entre suelo rural y suelo urbanizado, y a efectos urbanísticos, en Andalucía, el suelo del término municipal se ha de clasificar como urbano, urbanizable o no urbanizable.

Tratándose de parcelas de suelo urbano consolidado, o ámbitos de suelo urbano no consolidado o urbanizable sectorizado, el aprovechamiento real está condicionado por la calificación del suelo establecida en el planeamiento y que asigna a cada uso una serie de condicionantes específicos y en su caso, densidades y tipologías edificatorias.

La calificación se mantiene mientras no se realice una alteración del contenido de los planes (cuya vigencia es indefinida) mediante su revisión periódica o modificación de alguno de sus elementos constitutivos, cuya tramitación es equivalente a la que se sigue para la elaboración de los planes.

Esta modificación puede dar lugar a la obligación, por parte del Ayuntamiento, de indemnizar a los propietarios del suelo en el caso de que se produzca una reducción de los aprovechamientos urbanísticos, según los supuestos indemnizatorios recogidos en la legislación.

Las calificaciones se encuadran en alguno de los siguientes tipos:

- a) Usos dotacionales públicos, cuya realización no se computa para la determinación del aprovechamiento lucrativo real y, por tanto, no influye en la determinación del aprovechamiento medio.
- b) Usos dotacionales privados (lucrativos).
- c) Usos lucrativos no dotacionales (residencial, industrial y terciario).

A continuación, trataremos de resumir los tres pilares fundamentales del urbanismo: la planificación, la gestión o ejecución del planeamiento y la disciplina urbanística.

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

¿Cuáles son las fuentes normativas y principios generales de la planificación urbanística?

Sin perjuicio de las algunas reglas generales establecidas en la Ley Estatal de Suelo, hay que acudir a la LOUA y en su caso, al Reglamento estatal de Planeamiento, aprobado por Decreto 1978, y vigente en Andalucía mientras no se produzca su desplazamiento por norma autonómica y en la medida que no contradiga lo dispuesto en la propia LOUA. No está de más recordar los principios generales que establece nuestra Ley urbanística en sus primeros artículos, **principios que tienen valor normativo y que deben proporcionar al aplicador de la LOUA (responsables políticos municipales, principales destinatarios de esta guía) soluciones reales en el caso de que la lectura de la norma les suscite dudas**, y que se derivan de los principios rectores de la política social y económica que recoge nuestra Constitución en sus artículos 45 (Dº a un medio ambiente adecuado), 46 (protección del patrimonio histórico y cultural), y 47 (derecho a la vivienda y a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el urbanismo).

Así, la LOUA establece como principios generales:

- La consideración del urbanismo como una función pública.
- La apuesta por un desarrollo sostenible y cohesionado de nuestros pueblos y ciudades.
- El reconocimiento y protección del patrimonio natural y cultural de Andalucía.
- La fijación de criterios y estándares urbanísticos para que los desarrollos urbanos respondan a los requisitos de calidad de vida, que exigen nuestras ciudades.
- La clarificación del marco competencial Municipios/Junta de Andalucía, ampliando las competencias que tienen los Municipios y dotando a los mismos de un amplio elenco de instrumentos para la planificación, gestión y control disciplinado de la actividad urbanística.
- La simplificación y agilización de los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de planificación y gestión urbanística.
- El refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana, publicidad y transparencia de los procedimientos urbanísticos, lo que además se refuerza con la adaptación de la LOUA a la Ley estatal de Suelo
- La incorporación de agentes privados dinamizadores de la ejecución del planeamiento: urbanizador, edificador y rehabilitador

¿Qué son los instrumentos de ordenación urbanística?

La LOUA considera como tales tanto los tradicionales instrumentos de planeamiento, generales o de desarrollo, como otros instrumentos novedosos:

- a) Instrumentos de Planeamiento
 - Planeamiento general:
 - Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU)
 - Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)
 - Plan de Sectorización (PS)
 - Planeamiento de desarrollo
 - Plan Parcial de Ordenación (PP)
 - Planes Especiales (PE)
 - Estudios de Detalle (ED)
 - Catálogo (puede ser de desarrollo o integrado en el general)

- b) Restantes instrumentos de ordenación urbanística. Además de ciertos convenios, a los que luego haremos referencia:
- Normativa Directora para la Ordenación Urbanística
 - Ordenanza Municipal de Edificación
 - Ordenanza Municipal de Urbanización

Como vemos, tras la LOUA han desaparecido de la terminología las tradicionales “Normas Subsidiarias” y “Normas Complementarias” de planeamiento y el denominado “Programa de Actuación Urbanística”, si bien hasta su desplazamiento o sustitución por otros instrumentos de planeamiento posteriores, los citados instrumentos desaparecidos mantendrán su vigencia, y aparecerán por tanto en el inventario de Planeamiento.

Ya hemos visto como la LOUA también considera instrumentos de planeamiento general el Plan de Ordenación Intermunicipal, cuyo objeto es la ordenación de ámbitos concretos pertenecientes a más de un municipio y cuya aprobación definitiva es autonómica, y el Plan de Sectorización, (antes Proyectos de Actuación Urbanística) cuyo objeto es la transformación del suelo urbanizable no sectorizado en sectorizado y establecer su ordenación urbanística. Ambos Planes conllevan automáticamente la modificación en sus ámbitos respectivos del PGOU.

Los municipios sin planeamiento general deben formular, al menos, un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (DSU), previsto en la Disposición Transitoria Séptima de la LOUA, que no es un instrumento de planeamiento, sino más bien un deslinde que define exclusivamente el ámbito de suelo urbano respecto del no urbanizable, y establece los contenidos apropiados para la edificación a realizar en suelo urbano y los mecanismos necesarios para la gestión del suelo urbano no consolidado.

Los objetivos básicos de la planificación urbanística general son:

- Ordenar la totalidad de un término municipal.
- Regular los usos del suelo y la edificación tanto en las zonas ya urbanizadas como en las no urbanizadas, así como prever los instrumentos para que los futuros crecimientos puedan ser acogidos por la ciudad.

- Tradicionalmente, se consideraba que el suelo no urbanizable no debía ser objeto de especial tratamiento en el PGOU, por considerarse propio de una ordenación ambiental y territorial, dedicándose la ordenación urbanística a los espacios urbanos: a los edificados y a los que se prevé edificar. Sin embargo, la especial consideración de que está siendo objeto el suelo no urbanizable, que, tanto en la Ley estatal como en la LOUA se considera un recurso escaso, irremplazable y fácilmente vulnerable, ha determinado que los nuevos Planeamientos urbanísticos tengan que hacer una especial reflexión

¿Qué administraciones son competentes para la formulación, tramitación y aprobación de los planes urbanísticos?

De conformidad con el artículo 31 de la LOUA, podemos afirmar con carácter general que corresponde al municipio la tramitación del planeamiento general, si bien la Comunidad Autónoma se reserva la aprobación definitiva de conjunto del planeamiento general o de alguna modificación que afecte a la ordenación estructural. Cuando se trata de instrumentos de desarrollo, la competencia la ostenta el municipio, salvo que se trate de planes que por su objeto o entidad tengan interés supramunicipal.

¿Cómo se tramitan los planes urbanísticos?

En cuanto a la concreta tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, hemos de remitirnos al art. 32 de la LOUA, y distinguir las siguientes fases: Avance, Aprobación inicial, Aprobación provisional y Aprobación definitiva.

-Avance: Es obligatorio en los casos de aprobación de los PGOU, voluntario en los demás casos. Es un documento que define los objetivos, alternativas y propuestas generales del PGOU, y su plazo de información pública será de, al menos, un mes. Los efectos de su aprobación son fundamentalmente internos, preparatorios de la redacción del instrumento de planeamiento, pero puede acordarse la suspensión del otorgamiento de licencias (art. 29 LOUA).

-Aprobación inicial: Constituye la iniciación del procedimiento, correspondiendo a la administración que formula el instrumento de planeamiento, municipal o autonómica. Se dará, en todo caso, trámite de

información pública por plazo no inferior a un mes (o veinte días en el caso de Estudios de Detalle), y en su caso, audiencia de los municipios afectados, y siempre a los colindantes en el caso de PGOU. En los Planes Parciales y Especiales, de ámbito urbano reducido y concreto, se comunicará asimismo a los propietarios afectados. Es en esta fase cuando habrán de solicitarse los informes preceptivos, dictámenes u otros pronunciamientos de las administraciones en los casos en que la normativa sectorial lo establezca (aguas, costas, patrimonio histórico...). Destacar la existencia del **Informe de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística**, emitido tras su aprobación inicial por el órgano competente en ordenación del territorio y cuyo objetivo es el establecer la coherencia del instrumento urbanístico con los planes territoriales y evaluar la incidencia supramunicipal de sus determinaciones. La aprobación inicial se refiere a un documento completo del instrumento de planeamiento que contendrá el Estudio de Impacto Ambiental en la forma prevista por la norma ambiental (en Andalucía, la Ley 7/2007, de Gestión Integral de la Calidad Ambiental, GICA). Esta planificación a nivel de planes y programas es lo que se denomina planificación ambiental estratégica, y es una de las exigencias de la Ley Estatal de Suelo, que la califica como necesaria y básica en toda planificación urbanística general, y sin perjuicio de la ulterior planificación ambiental de proyectos concretos.

-Aprobación provisional: Una vez que el Plan ha sido aprobado inicialmente, y transcurrido el plazo de información pública y audiencia a las administraciones, instituciones y particulares que procedan, y tras la incorporación de las modificaciones al documento que estime la administración que formule el instrumento de planeamiento, se producirá la aprobación provisional por parte de la administración que lo ha formulado. Si las modificaciones suponen cambios sustanciales se produce una nueva aprobación inicial. Tras la aprobación provisional se solicitarán los informes preceptivos y vinculantes, y se elevará el instrumento de planeamiento al trámite de aprobación definitiva.

-Aprobación definitiva: Se producirá por el órgano competente, concluyendo el procedimiento de tramitación del plan, y esta aprobación se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia, cuando corresponda la aprobación definitiva al Ayuntamiento, y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, cuando corresponda a la administración autonómica. La publicación se produce una vez depositado el instrumento de planeamiento en el Registro

correspondiente. Junto al acuerdo de aprobación definitiva, se publicará el articulado de sus normas.

Hay que tener en cuenta el contenido de esta aprobación definitiva, pues el órgano competente para esta aprobación definitiva puede aprobar, aprobar con subsanaciones, suspender (parcial o totalmente) o denegar el plan. Por ello, tras el primer acuerdo de Aprobación Definitiva pueden sucederse algunas actuaciones complementarias, tales como las denominadas cumplimiento de resolución (aspectos pendientes de corrección) o levantamientos de ámbitos o determinaciones suspendidos.

Posteriormente a la aprobación del Plan se pueden dar:

- las aprobaciones de los denominados Textos Refundidos de los planes,
- los de correcciones de errores, y
- los de publicación de la normativa u ordenanzas urbanísticas

¿Cuál es el contenido esencial de los distintos instrumentos de planeamiento?

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Como ya hemos señalado, el Plan General de Ordenación Urbana , PGOU, (antes de la LOUA, en algunos municipios, Normas Subsidiarias), es el instrumento que establece la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal, y organiza la gestión de de su ejecución, de acuerdo con las características del municipio, y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo.

Los PGOU deben contener, entre otras, las siguientes determinaciones:

- La clasificación del suelo y sus categorías.
- Los Sistemas Generales y los Sistemas Locales, constituidos por los parques y jardines, las infraestructuras y servicios, y el resto de las dotaciones públicas.
- Los usos, densidades y edificabilidades globales para las zonas y sectores. Asimismo, podrá contener el uso densidad y edificabilidad para las parcelas.
- Las reservas para viviendas protegidas.

- Los ámbitos y elementos de interés por sus valores históricos, arquitectónicos, culturales, naturales y paisajísticos, etc.
- Las previsiones de programación y gestión de la ordenación propuesta

Las áreas de reparto, fijadas por el PGOU, constituyen los ámbitos físicos sobre los que se establece el aprovechamiento medio (cociente entre los metros cuadrados edificables lucrativos del área de reparto y la superficie total, incluyendo los terrenos destinados a sistemas generales) y, en consecuencia, la referencia espacial del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios. Para los suelos donde el Plan establezca la ordenación, el cálculo del aprovechamiento dependerá básicamente de los usos pormenorizados y sus coeficientes de ponderación. Para los ámbitos en los que no se establezca la ordenación, el aprovechamiento dependerá de las condiciones que se establezcan en el Plan para dicha ordenación.

La idea que subyace a esta técnica que, en definitiva, realiza una distribución de beneficios y cargas derivados del proceso de urbanización, es la de establecer un mecanismo que no discrimine a los propietarios que aportan suelo a la hora de apropiarse de los beneficios derivados de la acción urbanística (técnicas de equidistribución).

Estos beneficios apropiables son los que generan la obligación, en general de cesión al Ayuntamiento del 10% del aprovechamiento, de forma que se cumpla el mandato constitucional de reversión a la comunidad de los beneficios de la urbanización y edificación.

Hay que recordar que, dentro del contenido documental de un PGOU se encuentra la evaluación de los recursos económicos y técnicos del municipio para garantizar las determinaciones del plan en los ritmos y plazos previstos.

En concreto debe contemplar:

1. *La evaluación económica del coste de la ejecución y urbanización de los sistemas generales, definidores de la estructura general y orgánica del territorio y de los servicios locales de los suelos urbanizables y que supone la necesidad de realizar importantes inversiones.*
2. *La evaluación económica de las actuaciones de reforma y rehabilitación del suelo urbano.*

3. *La justificación de la viabilidad y posibilidad de realización de las actuaciones previstas, indicando el carácter público o privado de las inversiones previstas y los organismos a los que les son atribuidas.*

La Ley Estatal de Suelo contempla, respecto al estudio económico financiero del PGOU, que la obtención de suelos para sistemas generales se debe hacer por expropiación, lo que obliga a recurrir a las normas de valoración contenidas en la propia Ley. Por otra parte, la normativa urbanística, en la que se incluyen los PGOU, puede establecer que la cesión del 15% de suelo a la Administración actuante se realice libre de las cargas de urbanización.

La misma Ley establece que recae obre los promotores la obligación de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión a los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere.

¿Cómo se establecen las necesidades de financiación derivadas de la ejecución de los PGOU? El paso previo para elaborar un documento de planeamiento de la estructura del municipio es estimar el volumen de fondos que el propio Ayuntamiento tendrá disponible para financiar el desarrollo del PGOU durante los próximos ocho ejercicios. Este estudio proporciona la base necesaria sobre la que valorar la viabilidad de la ejecución de las acciones del plan que se han asignado a la Entidad Local.

La previsión de los fondos que el Ayuntamiento puede aportar a la ejecución del plan parte, fundamentalmente, de la disponibilidad del ahorro que se genere en los próximos años, puesto que determinará el volumen de endeudamiento que podrá asumir.

Por otra parte, la ejecución del plan general generará un volumen de ingresos durante su desarrollo que engrosará las arcas municipales: tributos municipales, cesiones de aprovechamientos, licencias de obras, etc, influyendo en la capacidad inversora.

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Los instrumentos de planeamiento de desarrollo están condicionados por el principio de jerarquía, que implica que todos ellos responden al planeamiento general (PGOU, normas subsidiarias) al cual no pueden contradecir.

Los **Planes Especiales** constituyen planes de desarrollo para el cumplimiento de alguna de las siguientes finalidades:

- definición ampliación o protección de las infraestructuras equipamientos y servicios así como la complementación de sus condiciones de ordenación.
- conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico.
- conservación, protección y rehabilitación del medio urbano y rural.
- protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales.

Los **Planes Parciales** desarrollan los contenidos del planeamiento general mediante la ordenación detallada de un área homogénea y de tamaño reducido que se pretende urbanizar y edificar. Su objetivo es concretar y localizar usos e intensidades de los mismos (subzonificar), concretar trazados de infraestructuras, localizar equipamientos y espacios libres y periodificar la ejecución del planeamiento. Su redacción puede ser realizada por el Ayuntamiento o por los agentes privados responsables del desarrollo del suelo (planes parciales de iniciativa privada).

Los **Estudios de Detalle** se formulan con la finalidad de establecer las alineaciones y rasantes; ordenar los volúmenes según las especificaciones de las normas de planeamiento y completar la red de comunicaciones para el acceso a los edificios cuya ordenación se realiza en el propio estudio.

ESPECIAL REFERENCIA A LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Los Convenios Urbanísticos son el resultado de la negociación entre la Administración y los particulares, y pueden ser de dos tipos:

- Convenios Urbanísticos de Planeamiento.
- Convenios Urbanísticos de Gestión.

Ambos tienen en común:

- No vinculan a las Administraciones en el ejercicio de sus potestades, dado que, como ya hemos señalado al referirnos a los principios generales en la LOUA, el urbanismo es una función pública, que por tanto las potestades que integran esta función han de ejercitarse en beneficio de la colectividad.
- Su carácter jurídico administrativo.
- Los principios de transparencia y publicidad que deben regir en su negociación, celebración y cumplimiento.
- La cesión del aprovechamiento que se genere a favor de la Administración se integra en el Patrimonio Público de Suelo.

¿Qué son los Convenios Urbanísticos de Planeamiento?

Pretenden definir los términos en que deba preverse la realización de los intereses públicos que se gestionen en el planeamiento urbanístico.

- Contienen modificaciones del planeamiento vigente.
- Pueden suscribirse entre diferentes Administraciones o entre Administraciones y particulares.
- La celebración del Convenio sólo compromete a las partes para la iniciativa y tramitación del instrumento de planeamiento.
- Se publican en el Boletín Oficial correspondiente y se insertan en un registro público administrativo

¿Qué son convenios Urbanísticos de Gestión?

Tienen como finalidad fijar las condiciones y los términos de la gestión y ejecución del planeamiento.

- No implican modificaciones del planeamiento vigente.
- Pueden suscribirse entre diferentes Administraciones y particulares.
- Como regla general no conllevan información pública, salvo excepciones.

¿En qué consiste la gestión urbanística?

La ejecución o gestión del planeamiento se lleva a cabo mediante los sistemas de compensación, cooperación o expropiación. Al igual que el resto de la actividad urbanística, se concibe como una función pública, por lo que la

responsabilidad de su dirección y su control se atribuyen a la Administración. Ahora bien, en función de la mayor o menor intervención de los particulares en la concreta ejecución del planeamiento, los sistemas de ejecución son los siguientes: Compensación. Cooperación, Expropiación, y ello sin perjuicio de la intervención del agente urbanizador.

1. Compensación

Se basa en la intervención directa de los propietarios, constituidos en Juntas de Compensación, en el proceso urbanizador mediante la aportación de suelo y asunción proporcional de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística (cuotas de urbanización), para la transformación urbana, en ciudad, de terrenos que antes no lo eran.

De la determinación del aprovechamiento lucrativo susceptible de apropiación hay que detraer como cesión gratuita a la Administración un máximo del 15% con el fin de hacer efectiva la participación de la comunidad, en sentido amplio, en las plusvalía de la acción urbanística, lo que, como hemos señalado, es exigencia constitucional (art. 47 CE).

Son los propietarios los que asumen la responsabilidad de la ejecución así como el coste de urbanización y edificación en proporción a los terrenos aportados al proceso, actuando la Administrasen como un miembro mas dentro de la Junta de Compensación (incluida la asunción de las cargas).

2. Cooperación

En este caso es la propia Administración actuante la que asume las obligaciones de urbanización y edificación que correspondan a los propietarios para, en un momento posterior, recuperar los costes asumidos.

3. Expropiación

La delimitación de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, siendo por tanto de cuenta exclusiva de la Administración la labor urbanizadora.

4. El agente urbanizador

Es aquél particular que sin ser propietario de los terrenos, puede urbanizarlos en caso de que exista inactividad o incumplimiento por parte de los titulares de los mismos, y se pueda poner a través de esta figura más suelo urbanizable en el mercado, según el procedimiento legalmente establecido.

Es importante destacar el papel de los particulares en la ejecución del planeamiento, pero junto a ello no podemos olvidar la participación ciudadana a través del trámite de información pública de los diferentes instrumentos de planeamiento y de la llamada “acción pública” para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística.

¿Cuáles son las actividades e instrumentos de gestión y ejecución?

Entre las actividades que conforman la ejecución del planeamiento, cabe señalar:

- La reparcelación forzosa de propietarios inactivos o incumplidores.
- La declaración del incumplimiento mediante convenio.
- La regulación de los convenios urbanísticos.
- La actuación de particulares no propietarios (agente urbanizador, edificador, rehabilitador) en sustitución de propietarios inactivos o incumplidores.
- La creación de las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

Y como instrumentos de gestión, destacamos:

- Los proyectos de urbanización son los instrumentos para el desarrollo de las determinaciones en cuanto a obras de urbanización tales como los viales, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinera, etc.
- La reparcelación es una operación urbanística que consiste en la agrupación o reestructuración de fincas, parcelas o solares incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos de planeamiento que sean de aplicación
- Finalmente, recordar los Convenios Urbanísticos de Gestión, a los que ya hemos hecho referencia para diferenciarlos de los Convenios de Planeamiento.

LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

Es tradicional en nuestro país referirse a la “indisciplina urbanística” como fenómeno recurrente, de forma que podríamos decir que propiamente existe un problema, más de *ineficacia* que de *vigencia* de las normas urbanísticas... en definitiva, más de moral colectiva que de técnica jurídica, y ello podría deberse, entre otras, a las siguientes causas:

- la propia concepción que seguimos teniendo de la facultad de edificar como contenido natural y propio del derecho de propiedad...
- la sensación de impunidad que ha campado por nuestras conciencias hasta hace no muchos años respecto a la amenaza de demoler lo construido ilegalmente...
- la existencia de legislación “motorizada”, el urbanismo no escapa a esta tendencia universal al aumento de la densidad normativa y al cambio, a veces no suficientemente meditado de la norma...

A lo que hay que añadir la existencia de dificultades reales para acometer de forma plena y eficaz el ejercicio de la disciplina urbanística, que puede llegar a ser una ardua tarea, pues va más allá de la extensión de un acta de infracción, y sobre todo tratándose de pequeños municipios como los diseminados por toda la geografía andaluza, que en ocasiones no cuentan siquiera con un instrumento de planeamiento general, y en el marco de una notable crisis de las Haciendas locales...

Por todo ello, no podemos dejar de apelar a la necesidad de colaboración y concienciación ciudadana y de intensa cooperación y colaboración leal entre Administraciones...

Y entrando ya en la materia, lo primero que recomendamos es la lectura de los Títulos VI y VII de la LOUA y de los cien artículos de el RDU, algunos de ellos, sobre todo en materia de procedimiento sancionador, son reproducción más o menos literal de la LOUA, con el objetivo de convertir el Reglamento en una especie de manual omnicomprendivo de la disciplina urbanística para responsables políticos, técnicos y ciudadanos. Manual que comprende:

- **prevención** de la indisciplina: las **licencias urbanísticas**
- **vigilancia y represión de la indisciplina: inspección, restablecimiento de la legalidad y sanción.**

Vamos a tratar de exponer las líneas fundamentales de la disciplina urbanística, distinguiendo estos cuatro grandes temas:

1. Licencias
2. Inspección Urbanística
3. Procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística
4. Procedimiento sancionador urbanístico

PREVENCIÓN: LICENCIAS URBANÍSTICAS

Lo cierto es que si, como decíamos al principio, la mejor forma de hacer cumplir una norma—en nuestro caso, la norma urbanística—es dándola a conocer, la mejor forma de comprender cómo se ejercita la disciplina urbanística en Andalucía es teniendo como libro de cabecera el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, y la mejor forma de ejercitarla eficazmente es, precisamente, evitando la indisciplina urbanística. Y aquí es donde aparecen las licencias urbanísticas como el precioso instrumento de que tienen los Ayuntamientos—en exclusiva—para verificar que los actos de uso de suelo (entendido éste en sentido amplio, incluyendo el vuelo y el subsuelo), son conformes con la normativa urbanística en vigor. Y por ello la existencia de las licencias urbanísticas es perfectamente compatible con los principios de la Directiva de Servicios, entre otras cuestiones, pues el urbanismo, como función pública, no entra en su ámbito de aplicación.

Por eso, no nos cansamos de insistir en el valor preventivo de las licencias urbanísticas, pues es el propio Ayuntamiento, contando los preceptivos informes técnico y jurídico, el que examina el acto y lo califica como conforme o no con el ordenamiento urbanístico, otorgando o denegando—motivadamente—la licencia.

¿Qué la naturaleza jurídica tiene la licencia urbanística?

Además de preventivo, la licencia es un acto reglado y no condicionado de competencia exclusiva de la Administración municipal (art. 5 RDU), lo que significa que:

- no podrán concederse licencias con base a las determinaciones de planeamientos futuros ni siquiera condicionadas a la aprobación de los mismos,

- ni pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos que requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos, hasta que sean concedidas o emitidos, en los términos recogidos en la legislación sectorial.
- deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros, y para solicitarlas no será necesario acreditar la titularidad de los inmuebles afectados, salvo cuando su otorgamiento pueda afectar a los bienes y derechos integrantes del Patrimonio de las Administraciones públicas, tanto de dominio público o demaniales, como de dominio privado o patrimoniales, sin perjuicio de las autorizaciones y concesiones exigibles de conformidad con lo establecido en la normativa reguladora del patrimonio de la correspondiente Administración pública.
- de exclusiva competencia municipal: correspondiendo al órgano que determine la ley de régimen local (Alcalde o concejal en quien delegue, si bien en los Municipios de gran población puede atribuirse a la Junta de Gobierno Local)

¿Cuál es el objeto y alcance de la licencia urbanística?

Objeto: Comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente (Art. 6 RDUU)

Alcance: Tal intervención municipal irá dirigida a comprobar, una serie de aspectos, sobre los que tendrán que pronunciarse los informes técnico y jurídico preceptivos para el otorgamiento de la licencia:

- a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.
- b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:
 - Condiciones de parcelación.
 - Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.
 - Alineaciones y rasantes.

- Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.
 - Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.
 - Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.
- c) La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.
- d) La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.
- e) Aquellos extremos que la legislación sectorial atribuya a los Ayuntamientos, por ejemplo, cumplimiento de las normas para la accesibilidad.
- f) La intervención referida al cumplimiento de las exigencias básicas de la calidad edificación (Real Decreto 314/2006, Código Técnico de la Edificación, Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación), procederá en aquellos aspectos técnicos que tengan una regulación específica por el propio Ayuntamiento, a través de los instrumentos de planeamiento, de las Normas Urbanísticas en ellos contenidas, de las Ordenanzas de Edificación, así como del resto de Ordenanzas Municipales que puedan afectar al ámbito de la edificación.

¿Qué tipos de licencias existen?

- a) De parcelación.
- b) De urbanización.
- c) De edificación, obras e instalaciones
- d) De ocupación y de utilización
- e) De usos y obras provisionales
- f) De otras actuaciones urbanísticas estables
- g) De demolición.

Dentro de las LICENCIAS DE OCUPACIÓN (cuando el uso previsto sea la vivienda) o UTILIZACIÓN (en los demás supuestos), que tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio o parte del mismo es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación, el RDUa acoge las dos modalidades recogidas por la jurisprudencia

- **COMPLEMENTARIA:** cuando hay previa licencia de obra, la licencia de ocupación /utilización debe comprobar además la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia de obra otorgada (requiere certificado técnico acreditativo de la terminación conforme al proyecto aprobado)

- **AUTÓNOMA:** sólo comprobación de que el uso previsto se adecua a la normativa y ordenamiento urbanístico de aplicación, tratándose de edificaciones preexistentes en las que no sea preciso ejecución de ningún tipo de obra y deberán acompañarse de certificado, descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente en el que se describa el estado de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite, en atención de las circunstancias anteriores, la aptitud del mismo para destinarse al uso previsto, que habrá de ser compatible con la normativa urbanística vigente en el momento de solicitud de la licencia de ocupación/utilización.

El RDU también se refiere a la posibilidad de LICENCIAS DE OBRAS POR FASES Y LICENCIAS D OCUPACIÓN O UTILIZACIÓN PARCIALES. Así, permite las licencias de obras para fases concretas de proyecto básico, presentando el proyecto ejecución de la fase de que se trate, y dos posibilidades de licencias de ocupación o utilización parciales:

- 1.- Para **partes de terminadas de edificios en ejecución**, con los siguientes requisitos:
 - Posibilidad técnica y funcional de uso independiente.
 - Cumplimiento de plazos y demás circunstancias previstas en la normativa aplicable.
 - Posibilidad de exigir garantía para asegurar resto de ejecución

- 2.- Para **partes de edificaciones totalmente ejecutados**.
 - Incumplimientos a nivel de detalle o escasa entidad en el resto, previa declaración de existencia de dicho incumplimiento a través de un PLU
 - Posibilidad técnica y funcional de uso independiente
 - Exigiendo garantías para asegurar la corrección de incumplimientos

Por tanto, lo que nunca será admisible a través de una licencia de ocupación “parcial” tratar de “legalizar” de forma fraudulenta una construcción manifiestamente ilegal.

¿Qué actos están sujetos a licencia?

El Art. 8 del RDUA detalla los actos sujetos a licencia, y a pesar de su extensión, es meramente ejemplificativo, puesto que están sujetos a ella todos los actos de construcción, edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y subsuelo...entre los que destacamos las parcelaciones urbanísticas, que, en el caso de que se refieran a suelo no urbanizable, serán nulas de pleno derecho, por lo que el Reglamento establece una presunción de acto revelador en los supuestos de transmisiones inter vivos de cuotas inferiores a la parcela mínima edificable o divisible empleando una fórmula matemática. Esta norma, que desarrolla el art. 66 de la LOUA está dirigida fundamentalmente a Notarios y Registradores de la Propiedad, quienes, al autorizar o inscribir escrituras de segregación de terrenos en suelo no urbanizable habrán de pedir que el Ayuntamiento se pronuncie a través de la llamada “declaración de innecesariedad de licencia” cuando sospechen, por las dimensiones o características de la venta del SNU que existe peligro de parcelar indebidamente el suelo. En el momento que el Ayuntamiento reciba esta información (p.ej. se están vendiendo cuotas indivisas de SNU entre personas no dedicadas a la actividad agraria y en lugar en que hay peligro de formación o ampliación de un núcleo de población ilegal) el Ayuntamiento debe abstenerse de autorizar el acto de segregación y ejercitar inmediatamente sus potestades de disciplina urbanística, a fin de impedir que surja o se consolide la parcelación urbanística.

En otro caso, cuando se trate exclusivamente de dividir el SNU con una finalidad agraria, el Ayuntamiento debe otorgar la licencia de segregación o declaración de innecesariedad, que, en todo caso, quedarán condicionadas resolutoriamente al cumplimiento de este destino agrario, de forma que si se incumple el mismo, y se induce a la formación de un nuevo asentamiento al margen de la ley, el título (declaración de innecesariedad, licencia) pierde automáticamente su eficacia y la actuación no está amparada por el mismo.

El artículo 8 sujeta a licencia todo acto de construcción o edificación, ya sea definitivo o provisional, incluso las instalaciones o construcciones carácter temporal destinadas espectáculos o actividades o permanentes (salvo las

autorizadas en campamento turismo o camping) e insiste en la sujeción a licencia urbanística de las actividades extractivas, canteras, extracción de áridos, sin perjuicio de que deban contar con la correspondiente concesión o autorización administrativa.

Ahora bien, tras la modificación operada en la LOUA en octubre de 2014, se incluye de una disposición adicional a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que queda redactada como sigue: «Disposición adicional decimocuarta. Inexigibilidad de licencia. Para el inicio y desarrollo de las actividades económicas previstas en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, no podrá exigirse por parte de las administraciones y entidades del sector público de Andalucía la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad económica a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente. Asimismo, no será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En esos casos, será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa». En Andalucía, en armonía con la Ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, se permite ahora que las obras llamadas “menores” que se ejecuten en locales de negocio no estén sujetas a licencia previa, y que la misma sea sustituida por declaración responsable o comunicación previa. De forma que esta reforma ni ha sustituido con carácter general el carácter previo de las licencias de obras (salvo para las obras menores mencionadas), ni ha suprimido las licencias de ocupación/utilización, que y tal y como resulta de los Artículos 7 d) y 13 d) del citado Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, la exigencia de la licencia de ocupación o utilización no tiene por objeto obstaculizar a través de un control administrativo previo la libre prestación de servicios, sino la comprobación, en ejercicio de una potestad inderogable, de la aptitud del uso urbanístico del inmueble en el que eventualmente puede realizarse una actividad económica, garantizando además del cumplimiento de los deberes y cargas establecidos en el planeamiento, el cumplimiento de la seguridad de las personas y los bienes.

Por tanto, tras la reforma operada en la LOUA: inexigibilidad de licencia para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios (la tradicional licencia de actividad), manteniendo la previa licencia de obras para los supuestos de exigencia de proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, esto es, para todas las obras que tengan cierta trascendencia.

¿Cuál es el procedimiento de otorgamiento de licencias?

Tanto la LOUA como el RDUa insisten en el carácter esencial de los informes técnicos y jurídicos, sobre la adecuación del acto pretendido a las previsiones legales, que habrán de ser emitidos por técnicos municipales y en su defecto, de la Diputación así como en el carácter previo de autorizaciones e informes sectoriales preceptivos. Recordar que la omisión de los informes preceptivos debe ser objeto de advertencia de ilegalidad por el Secretario del Ayuntamiento.

El Art. 13 del RDUa detalla los requisitos de la solicitud y de la documentación que debe acompañarse en cada caso, distinguiendo, en el caso de licencias de obras de edificación, entre Proyecto básico y proyecto de ejecución, de forma que puede concederse licencia con proyecto básico, pero no pueden comenzar las obras hasta la presentación del proyecto de ejecución, que necesariamente ha de estar visado.

Para actuaciones en suelo no urbanizable, la solicitud debe identificar el inmueble objeto de los actos sujetos a licencia, mediante su referencia catastral y número de finca registral.

Los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Municipal, determinarán las actuaciones que, por su naturaleza o menor entidad técnica, no requieran la presentación de proyectos técnicos, y los documentos exigidos en cada caso según el tipo de actuación de que se trate.

¿Qué requisitos y contenido tiene la resolución otorgando la licencia?

- Ha de ser motivada y congruente
- No implica la concesión de licencia el pago de tasas, el transcurso del tiempo o la tolerancia municipal.

- La documentación técnica queda incorporada a la licencia como condición material.
- Nulidad del pleno derecho de las licencias contra ordenación urbanística en los casos del 185.2 LOUA.

Contenido de la resolución

- a) Clasificación y calificación urbanística del suelo objeto de la actuación.
- b) Finalidad de la actuación y uso al que se destinará.
- c) Presupuesto de ejecución material.
- d) Situación y emplazamiento de las obras así como su identificación catastral, así como número de finca registral en caso de parcelaciones urbanísticas y actuaciones en suelo no urbanizable.
- e) Nombre o razón social del promotor.
- f) Técnico autor del proyecto y, en su caso, dirección facultativa de las obras.
- g) Plazos para el inicio y terminación de las obras, y posibilidad de solicitud de prórroga.

¿Qué plazos existe para resolver? ¿Cuáles son los efectos del silencio administrativo?

La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses, transcurrido el plazo establecido sin que se haya notificado la resolución de la licencia urbanística, podrá entenderse otorgada conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo, si bien en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de licencia obtenida por silencio, requerirá, en todo caso, comunicación previa al municipio con al menos diez días de antelación.

¿Cuál es la eficacia temporal de la licencia y cuándo caduca?

Se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar los actos amparados por ella. En caso de que no se determine expresamente, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de un año para iniciar las obras y de tres años para la terminación de éstas. Los plazos para

la iniciación y finalización de las obras se computarán desde el día siguiente al de la notificación al solicitante del otorgamiento de la licencia o, en su defecto, al del vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar.

Se detallan en el Art. 22 las causas y procedimiento de caducidad, que será automática en los casos de licencias de parcelación o declaración de innecesariedad si no se presenta la escritura en tres meses (sin perjuicio del requerimiento al Notario 66.6 LOUA)

¿Cómo se transmite una licencia?

En principio, la licencia tiene con carácter general naturaleza real, y por tanto transmisible, salvo los casos en los que las circunstancias personales del solicitante hubieran sido determinantes de su concesión (p.ej. licencia tras proyecto de actuación favorable a un agricultor para vivienda unifamiliar asilada vinculada a su explotación agraria).

En caso de transmisión de la licencia, debe comunicarse por el adquirente y transmitente al Ayuntamiento, sin lo cual quedan ambos responsables, comprometiéndose el adquirente a ejecutar obras de conforme a licencia.

¿Qué licencia es necesaria para contratar los servicios por las empresas suministradoras?

- Para la contratación provisional de los respectivos servicios las empresas suministradoras exigirán y conservarán la acreditación de la licencia de obras y, tratándose de obras de edificación, además, la autorización para el inicio de las obras.
- Para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización.
- Las licencias de obra y de ocupación o utilización, obtenidas de forma expresa o por silencio siempre que no se adquiera de esta forma facultades contrarias al planeamiento, constituyen requisito esencial del contrato aludido en los apartados anteriores, no pudiendo ser sustituida por otro acto o resolución administrativa.

¿Qué ocurre con las licencias disconformes con una nueva ordenación urbanística sobrevvenida?

De conformidad con los artículos 174 LOUA y 23 RDUA, en el caso de nueva ordenación urbanística, si existen actos amparados en licencia no concluidos y cuya ejecución dificultaría de forma apreciable la nueva ordenación, motivadamente y previa audiencia se declarará la disconformidad, lo que:

- Conlleva suspensión inmediata de eficacia de la licencia y paralización obras comenzadas por plazo de 4 meses.
- Cabrá la revocación de la licencia, previa audiencia o se podrán establecer las condiciones en que podrán iniciarse o continuarse los actos, fijando indemnización si corresponde.

¿Qué ocurre con las licencias otorgadas contra la ordenación urbanística en vigor?

Las licencias cuyo contenido constituya o habilite de manera manifiesta alguna de las infracciones urbanísticas graves o muy graves definidas en la LOUA, deberán ser objeto de revisión por el órgano competente, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, de conformidad con lo establecido en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Anulada la licencia, la Corporación Local acordará la reposición de la realidad física alterada en contra de la normativa urbanística aplicable.

La Consejería con competencia en materia de urbanismo podrá instar de las Corporaciones Locales la declaración de nulidad de los actos, así como impugnar jurisdiccionalmente la desestimación expresa o presunta de la solicitud de revisión de oficio de los actos municipales que hubiere instado.

Recordar en los casos más extremos de concesión de licencias a sabiendas de su ilegalidad y contraviniendo frontalmente los informes emitidos, tal conducta puede tener relevancia penal, y ser constitutiva del delito de prevaricación urbanística tipificado en el artículo 320 del Código Penal.

MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA:

¿Cuáles son los requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación en el registro de la propiedad?

Inscripción en el Registro de la propiedad:

- declaración de obra nueva terminada: licencia ocupación o utilización y certificado final de obra
- declaración de obra en construcción: licencia de obras y certificado de que se ajusta al proyecto para el que se concede la licencia. Su terminación se hará constar por acta notarial que incorpora licencia ocupación y certificación finalización de la obra.
- Depósito del Libro del Edificio en el Registro de la Propiedad.
- Se detallan los actos que podrán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en la forma y con los efectos dispuestos por la legislación reguladora de éste, destacando la constatación registral de la declaración de asimilación a la situación legal de fuera de ordenación y condiciones especiales de licencias o declaraciones innecesarias
- Los Registradores comunicarán a la Consejería competente solicitudes de inscripción de parcelaciones con licencia o declaraciones innecesarias que que pudiesen ser contrarias a la ordenación urbanística.

Centrando la cuestión en las llamadas “obras nuevas”, la regla general, recogida en los artículos 176 LOUA, 27 RDU, 20.1 RDL 2/2008, es la exigencia de licencia (de obra y posterior ocupación o utilización) para lograr el acceso registral de las mismas. De esta forma, la plena incorporación al patrimonio de su titular de lo edificado no opera ya en base a la figura de la accesión (Art. 353 y ss. Código Civil), sino que exige el efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos impuestos al propietario de cualquier clase de suelo por la normativa aplicable (artículos 33.1 y 47 CE, 7.2 Ley de Suelo Estatal, 48 y ss. de la LOUA)

Ahora bien, el problema lo constituyen las construcciones materialmente contrarias a la ordenación territorial o urbanística respecto de las que no

sea posible, por transcurso del plazo, proceder a la reposición de la realidad física alterada. Para que estas edificaciones puedan acceder al Registro de la Propiedad, es necesario, por exigencia del propio principio de legalidad, que quede acreditado que han transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística. Sin esta certeza no es posible iniciar el camino hacia la presunción de exactitud y veracidad que representa el acceso registral de la edificación. De forma que el acceso al Registro de tales obras supone que debe comprobarse que efectivamente ha transcurrido el plazo para restablecer la legalidad urbanística (6 años desde la completa terminación de las obras, salvo los citados supuestos de mayor relevancia en los que no hay plazo para restablecer la legalidad urbanística, ex art. 185 ley 7/2002, de 17 de diciembre) , y ello perjuicio de las peculiaridades de las llamadas “infracciones continuadas”, a que se refiere el artículo 84 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía, respecto del dies ad quo del plazo de prescripción. En definitiva, la apreciación de todas estas circunstancias, junto con la constancia de que la obra en cuestión no está en terrenos de dominio público o afectados por servidumbres de uso público general, exige que sea la Administración titular de las potestades de disciplina urbanística --el Ayuntamiento-- a quien corresponde pronunciarse sobre estos extremos. La última reforma del art. 20.4 de la Ley estatal de suelo, referido al acceso registral de obras nuevas “prescritas” permite que la constancia registral de las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación y cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida

la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario. La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.»

En todo caso, debe procurarse que las acciones de disciplina urbanística accedan al Registro de la propiedad, para advertir a posibles titulares futuros, ello sin perjuicio de la eficacia real del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, que, a diferencia del sancionador, tiene eficacia “real” en cuanto que afectan al inmueble, y a quien en cada momento sea su titular, a modo de servidumbres reales (Artículos 19 Texto Refundido Ley de suelo y 168.2 LOUA).

¿Cuáles son los requisitos de información y publicidad en obras?

Requisitos del cartel informativo y de la publicidad de las obras, que no podrá contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni susceptible de inducir a error a los adquirentes sobre las restantes condiciones urbanísticas de ejecución, debiendo incluirse, de forma obligatoria, las cargas de urbanización y las condiciones a las cuales está sujeta la aprobación de los referidos instrumentos de planeamiento.

La publicidad, por cualquier sistema de divulgación o difusión de nuevos desarrollos urbanísticos debe indicar la fecha de aprobación definitiva del instrumento o instrumentos de planeamiento urbanístico que los legitiman.

INSPECCIÓN URBANÍSTICA

¿Qué administración es competente para la inspección urbanística?

¿Qué son los planes de inspección urbanística?

- Los Municipios y la Consejería con competencias en materia de urbanismo deben desarrollar las funciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias, en el marco de su planificación y programación a través de los correspondientes Planes Municipales y Autonómicos de Inspección Urbanística y de la cooperación y colaboración interadministrativas. Considerando el volumen de construcción ilegal en nuestra Comunidad, resulta fundamental abordar los **Planes Municipales de Inspección Urbanística, reconocidos tanto en el Art. 30 RDUa**, como en la Ley de Autonomía Local de Andalucía (art. 9.1f)
- **Naturaleza jurídica:** Hay que insistir en el carácter debido e inexcusable de las potestades de disciplina urbanística en el ámbito de las respectivas competencias, pero la planificación y programación de estas **potestades tiene un alcance instrumental**, en particular: “hacer cumplir las medidas cautelares y definitivas”
- Los Planes de Inspección no tiene valor normativo *per se*, sino que fijan de fijar unas líneas más o menos genéricas de distribución del trabajo de inspección, a fin de lograr una racionalización de los esfuerzos y recursos, priorizando los intereses más dignos de protección, una actuación más objetiva y una evaluación de resultados.
- La organización y funciones de cada Servicio municipal de inspección se regulará por el propio Ayuntamiento, en virtud de su capacidad de autoorganización, y considerando el principio de diferenciación.

¿Cuáles son los fines de la inspección urbanística?

- Velar cumplimiento legalidad urbanística
- Denunciar anomalías
- Informar Administración competente sobre adopción medidas cautelares y definitivas para cumplimiento legalidad urbanística
- Colaborar órganos judiciales y ministerio fiscal haciendo cumplir medidas cautelares y definitivas

¿Qué facultades y deberes tienen los inspectores?

- Entrada en lugar objeto de inspección (límites: inviolabilidad domicilio), práctica de diligencias, recabar y obtener datos, adoptar medidas provisionales si urgencia, proponer medidas, emitir informes. La negativa infundada o retraso injustificado facilitar información puede constituir infracción administrativa y en su caso, penal.
- Máxima corrección, sigilo profesional, deber de abstención
- Documento oficial acreditativo de su condición

¿Qué valor tienen las actas de inspección?

- Presunción veracidad hechos constatados inspectores.
- Anexo de documentos, planos, fotos. Posibilidad de Informe complementario.

LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

¿Que procedimientos debe iniciar el ayuntamiento cuando se produce una infracción urbanística?

Una de las peculiaridades del urbanismo radica que, en el caso de que se cometa una infracción urbanística, y el acto no esté amparado en licencia, bien porque no exista tal licencia, o porque la actuación realizada contraviene lo establecido en la misma, el Ayuntamiento debe iniciar dos procedimientos distintos:

- el procedimiento para la protección de la legalidad urbanística, de naturaleza real, contra quien en cada momento sea titular del inmueble, que se dirige a
 - instar la legalización, si la obra puede ser compatible con la ordenación urbanística, o
 - restablecer la realidad física alterada, mediante la demolición, en su caso, de la obra incompatible con dicha ordenación. Cuando se trate de una incompatibilidad manifiesta, es posible seguir un procedimiento más ágil.
- el procedimiento sancionador urbanístico, de naturaleza personal, dirigido contra la persona responsable de la infracción, y que concluye con la imposición de una sanción de naturaleza pecuniaria.

En el caso de que la obra esté amparada en licencia, no será posible iniciar estos procedimientos hasta que no se haya destruido la apariencia de legalidad que supone tal licencia, destrucción que puede llevarse a cabo a través de la revisión de oficio de la misma, o bien a través de su impugnación judicial.

Vamos a comenzar exponiendo el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, y a continuación veremos el procedimiento sancionador.

¿Qué son las actuaciones previas?

Antes de iniciar un expediente de protección de la legalidad urbanística (PLU) podrán realizarse las actuaciones previas necesarias para aclarar los

hechos y determinar los presuntos responsables. Estas actuaciones previas no interrumpirán el plazo de prescripción de las infracciones.

Deben existir informes técnico y jurídico previos al inicio del procedimiento y se reconoce el derecho a efectuar alegaciones y pruebas, así como a la audiencia previa a la resolución.

¿Cómo se inicia el procedimiento? Deber de iniciación

- Iniciación de oficio por acuerdo del órgano competente (por denuncia de particular o a instancia de la administración)
- En casos de indicios de delito del hecho que motiva el inicio del PLU, puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal.

¿En qué consiste la eficacia real del procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

Como hemos señalado anteriormente, y a diferencia del procedimiento sancionador, las medidas de protección de la legalidad urbanística tienen carácter real y alcanzan a los terceros adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por Ley en las responsabilidades contraídas por el causante de la ilegalidad urbanística.

Se seguirá contra propietario en el momento del inicio del procedimiento, el RDUA establece una serie de presunciones de titularidad inspiradas en la legislación expropiatoria: se presume propietario quien lo sea según el Registro de la Propiedad, en su defecto, quien aparezca como tal en el Catastro, y en su defecto, el poseedor actual.

Obligación transmitente identificar transmitente tras la transmisión, con posibilidad de identificación y personación de otros interesados

¿Cómo se determina el momento de finalización de las obras?

- Obras con licencia:
 - a) Cuando se trate de obras que cuenten con proyecto técnico, a partir de la fecha del visado del certificado final de obras, suscrito por el facultativo o facultativos competentes, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de ocupación o funcionamiento.

- b) En los demás casos, desde que el titular de la licencia comunique al Ayuntamiento la finalización de las obras.
- En el caso de las obras sin licencia será admisible para el establecimiento de su fecha de terminación cualquier medio de prueba. La carga la prueba de su terminación corresponderá al titular de las obras. En todo caso, si están ultimadas para servir al fin previsto.

¿Cuál es el plazo para el ejercicio de la potestad de protección legalidad y en qué supuestos el restablecimiento de la legalidad no está sujeto a plazo?

- SEIS años desde completa terminación de la obra.
- Comienzo cómputo: necesaria aparición de signos externos, y en obras paralizadas por la Administración, desde la fecha acuerdo paralización
- Plazo no aplicable 185.2 LOUA: no hay limitación temporal para reaccionar contra parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, en suelos de especial protección, sobre espacios libres o dotaciones, o afección a la ordenación estructural.

¿Cómo se adopta la medida cautelar suspensión para obras no terminadas sin licencia o contra licencia?

- Medida cautelar de suspensión: por el Alcalde, o , en los casos que ostente competencia, por la Consejería competente en materia de urbanismo transcurridos diez días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal sin que se haya procedido a la efectiva suspensión de dichas actuaciones.
- El Alcalde ordenará en todo o en parte suspensión cautelar y cese uso. Notificación indistinta sin trámite audiencia.
- Ordenar el cese de suministro en 5 días desde la recepción de la orden, hasta notificación otorgamiento licencia o levanta suspensión.
- Sin esperar la actuación del particular, puede precintar, mediante acta.
- Si el responsable incumple orden suspensión, puede: precintar si no lo

ha hecho antes, ordenar retirada maquinaria y materiales, y si es por demolición acopio y depósito, acta inventario.

- Si incumple, debe: multas coercitivas cada 10 días por el 10% valor obras ejecutadas, mínimo 600 €, también empresas suministradoras incumplidoras, dando cuenta al Ministerio Fiscal.
- El Alcalde puede ordenar la suspensión antes de iniciar, con o después de la iniciación del procedimiento de protección de la legalidad.

¿Cómo podría intervenir la comunidad autónoma en actos sin licencia o contra licencia?

- Esta actuación autonómica en actos en curso de ejecución sin licencia o contra licencia, es doblemente subsidiaria, pues es necesario:
 - 1.- Requerimiento al Ayuntamiento para que suspenda, 10 días sin dictar resolución el Alcalde, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles, administrativas y penales del Alcalde.
 - 2.- Que se trate de alguno de los supuestos establecidos en los artículos 185.2 y 188, que detallaremos a continuación.
- Objeto y efectos: abstención municipal de ejercer dicha competencia tras serle notificada la subrogación por la Consejería competente en materia de urbanismo.
- En el caso de actos terminados sin licencia o contra licencia, son necesarios los requisitos citados, si bien tras el requerimiento Alcalde para adopción acuerdo, el plazo es de 1 mes sin dictar resolución Alcalde, actos ejecutados, también sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales.
- Objeto y efectos: medidas para reparación realidad física alterada. Si legalizable, compete Ayuntamiento otorgar licencia.

¿Cuáles son los supuestos de posible intervención subsidiaria de la comunidad autónoma?

En cualquier caso, los supuestos de esta intervención subsidiaria están reservados a determinados supuestos, que son los siguientes:

- A) Supongan una actividad de ejecución realizada sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación, entendiendo por tal el instrumento de planeamiento que contenga la ordenación pormenorizada y detallada, en su caso.
- B) Tengan por objeto una parcelación urbanística en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.
- C) Comporten de manera manifiesta y grave una de las afecciones previstas en el artículo 185.2.B) de la Ley 7/2002, de conformidad con lo establecido en el artículo siguiente de este Reglamento.
- a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, o incluidos en la zona de influencia de litoral.
- b) Bienes y espacios catalogados.
- c) Parques, jardines, espacios libres, dotaciones e infraestructuras que, tengan por objeto la implantación de usos, edificaciones, construcciones o instalaciones prohibidos o incompatibles con las condiciones establecidas por el planeamiento y, en todo caso, cuando se excluya o limite de forma parcial o total el uso o disfrute de los mismos conforme a su calificación urbanística.
- d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal.

¿Cuáles son las modalidades del procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

El restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión o que no estando en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación de la licencia urbanística o contraviniendo las condiciones, tendrá lugar mediante

- la legalización del correspondiente acto o uso (obras compatibles)
- la reposición a su estado originario de la realidad física alterada (obras no compatibles)

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa que recaiga en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado será de un año a contar desde la fecha de su iniciación.

¿Cómo se inicia el procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

El Acuerdo de inicio deberá señalar si las obras son o no compatibles con la ordenación vigente.

Cuando las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación urbanística vigente, se requerirá al interesado para que inste la legalización en el plazo de dos meses,

- Si el interesado instare la legalización se suspenderá la tramitación del procedimiento hasta la resolución del procedimiento de legalización
- Transcurrido el plazo señalado sin haberse instado la legalización, la Administración realizará las actuaciones de instrucción necesarias para comprobar la procedencia o no de dicha legalización, y, en consecuencia:

- A) Si procediera la legalización, acordará la imposición de hasta doce multas coercitivas hasta que se inste la legalización. Una vez impuesta la duodécima multa coercitiva sin haber instado la legalización, o realizado el ajuste, se ordenará la reposición de la realidad física alterada a costa del interesado.
- B) Si no procediera la legalización, se acordará la continuación del procedimiento mediante la reposición de la realidad física alterada
- C) Cuando se trate de obras que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, se seguirá el procedimiento sumario previsto en el artículo 52 del RDUA.

¿Cómo se tramita el procedimiento de legalización?

Iniciado el procedimiento de legalización, se regulará según lo previsto para el otorgamiento de licencias. Lógicamente, en el caso de que se tratase de la posible legalización de una actuación de utilidad pública o interés social o de una vivienda unifamiliar aislada vinculada a una explotación agraria en suelo no urbanizable, con anterioridad a la licencia debe constar la aprobación del correspondiente Proyecto de Actuación con los requisitos detallados en los artículos 42 y 43 de la LOUA, incluyendo el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma.

Caben dos posibilidades:

- a) Si licencia fuera otorgada o se declarare que las actuaciones realizadas se ajustan al título habilitante, las obras se entenderán legalizadas, finalizando el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado.
- b) Si la licencia no fuera otorgada, o se declarare que las actuaciones realizadas no se ajustan al título habilitante, se procederá a dictar orden de reposición de la realidad física alterada en la forma prevista en el artículo siguiente.

Con carácter excepcional y en aplicación del principio de proporcionalidad se podrá acordar la legalización de las actuaciones aún con desconformidades no sustanciales con la ordenación urbanística aplicable, por resultar de imposible o muy difícil reposición. Como criterios a considerar para determinar la substancialidad o no de la desconformidad con la ordenación urbanística, habrán de ser valorados, entre otros, los siguientes:

- a) Superficie ampliada.
- b) Visibilidad desde la vía pública.
- c) Incidencia de la obra edificada en el resto del conjunto edificatorio.
- d) Solidez de la obra ejecutada.
- e) Afección a barreras arquitectónicas.

No se aplicará este principio en los supuestos contemplados en el artículo 185.2 de la LOUA ni en caso de reincidencia.

La Resolución que ponga fin al procedimiento, en el que deberá constar informe técnico y jurídico que valorarán el grado de desconformidad existente, habrá de motivar expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad, y establecer la indemnización sustitutoria al aprovechamiento materializado sin título, en su caso.

En ningún caso, la aplicación del principio de proporcionalidad podrá reportar a los infractores la posibilidad de beneficiarse de las reducciones previstas.

¿Cómo se tramita el procedimiento de reposición de la realidad física alterada?

Ya vimos que cuando las obras fueran incompatibles con la ordenación urbanística no cabrá legalización y el procedimiento de restablecimiento de la legalidad concluirá con resolución acordando la reposición de la realidad física alterada, resolución que se dictará previos los correspondientes informes técnicos y jurídicos, que habrán de emitirse transcurrido el plazo de audiencia, y en su caso, la práctica de la prueba que se acordado de conformidad con la legislación del procedimiento administrativo común.

Dicha resolución podrá adoptar alguna o algunas de las medidas que detalla el reglamento, que no tienen carácter excluyente:

- Demolición de las obras ilegales y correcta gestión de los residuos derivados de la misma.
- Eliminación de los elementos que materialicen la parcelación, con roturación de caminos y desmantelamiento de los servicios, infraestructuras u otras instalaciones ilegales.
- Replantación de plantas, árboles y arboledas.
- Reagrupación de parcelas e invalidación de títulos jurídicos en la parcelación urbanística, con destrucción de los elementos en que se materializa
- Plazo no superior a dos meses para llevar a cabo las medidas que hubieren sido acordadas en la misma, transcurrido el sin haber procedido a la restauración, se procederá a la imposición de multas coercitivas o a la ejecución subsidiaria.
- Desalojo y corte de suministros.
- Comunicación de la reposición al registro y catastro.
- Reducción en multa si consta cumplimiento voluntario de la orden de reposición de la realidad física alterada.

¿En qué consiste el procedimiento excepcional de cumplimiento por equivalencia?

- Si una vez concluido el procedimiento de reposición de la realidad física alterada, en el momento de ejecutar la resolución, concurrese excepcionalmente causa legal (nuevo planeamiento aprobado definitivamente que autoriza la realización de la obra cuya demolición se acordó) o material de imposibilidad de ejecutar en sus propios

términos la resolución, para acordar la sustitución del cumplimiento en forma específica por el cumplimiento por equivalencia, deberá constar informe técnico y jurídico que valorarán la concurrencia de la causa de imposibilidad material o legal y fijarán, en su caso, la indemnización por equivalencia en la parte que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno, pudiendo consistir el cumplimiento por equivalencia en una cantidad en metálico, o en la cesión de una porción de terreno o edificación equivalente al aprovechamiento materializado sin título, en su caso.

- Dicha indemnización será independiente de la sanción urbanística que, en su caso, proceda, sin que, en ningún caso pueda reportar a los infractores la posibilidad de beneficiarse de las reducciones previstas en la LOUA en la sanción impuesta.

¿Cual es el procedimiento sumario para las obras manifiestamente incompatibles?

Se trata de un procedimiento sumario para actuaciones manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística, regulado en el art. 52 del RDU, al que puede acudir en los siguientes casos:

- Cuando exista una previa resolución administrativa denegatoria de la licencia o autorización para la ejecución de las obras objeto del procedimiento.
- Cuando la ilegalidad de las obras o edificaciones resulte evidente de la propia clasificación o calificación urbanística y, en cualquier caso, las actuaciones de parcelación o urbanización sobre suelos no urbanizables, y cualesquiera otras que se desarrollen sobre terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales o dotaciones públicas.
- En los supuestos de actos sujetos a licencia urbanística realizados sobre terrenos de dominio público sin haber obtenido previamente la correspondiente autorización demanial

Este procedimiento se inicia por acuerdo declarativo de la causa de incompatibilidad con la ordenación urbanística, previos informes técnicos y jurídicos. Audiencia a los interesados por un período no inferior a diez días ni superior a quince.

- En el plazo de un mes desde la adopción del acuerdo de inicio, se dictará resolución acordando la demolición de las actuaciones en plazo no superior a dos meses.

- En caso de incumplimiento, deberá procederse en todo caso a la ejecución subsidiaria de lo ordenado, sin que haya lugar a la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa.

En los supuestos contemplados en los artículos 185.2 y 188.1 de la Ley 7/2002, el procedimiento podrá ser incoado por la Consejería competente en materia de urbanismo, si transcurrido 10 días desde la formulación del requerimiento al Alcalde para que adopte el pertinente acuerdo municipal, este no haya sido atendido.

¿Cual es la situación de asimilación a la de fuera de ordenación-AFO-?

Es la situación en la que puede declararse a aquellas actuaciones realizadas con infracción grave o muy grave de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo señalado legalmente (SEIS años, desde su completa terminación, salvo que se trate de alguno de los supuestos relacionados en el art. 185.2 LOUA en los que no hay plazo para restablecer la legalidad urbanística, a partir de la entrada en vigor de la LOUA). Se trata de una situación de asimilación—y no identificación plena—con el régimen legal de fuera de ordenación previsto en la Disposición adicional primera de la Ley 7/2002.

En idéntica situación quedarán, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

En ambos casos, la resolución por la que se acuerde la prescripción de la infracción o el cumplimiento por equivalencia declarará la situación de asimilación a la de fuera de ordenación, identificando las circunstancias que la motivan y el régimen jurídico aplicable a la misma, con indicación expresa de sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Dicha resolución, con indicación del régimen limitativo de obras que se pueden realizar, se inscribirá en el Registro de la Propiedad a los efectos previstos en la legislación hipotecaria.

Lo cierto es que en la práctica sucede que en muchos casos ha transcurrido el plazo para restablecer la legalidad urbanística, y ni la Administración ni los Tribunales han actuado. En tales casos, vez que se haya acreditado que han transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística, y a través del procedimiento específicamente establecido, las edificaciones son susceptibles de ser declaradas en situación de “asimilación a la de fuera de ordenación”, AFO, conforme establecen los artículos 34 LOUA, y 28.1.l) y 53 del RDUa, en relación con el citado Art. 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal. Estas viviendas no serían susceptibles, en principio, de demolición, pero quedarían sujeta a un régimen mucho más restrictivo que las edificaciones plenamente legales o en situación legal de fuera de ordenación, en particular en el régimen de obras autorizables, en el nulo valor indemnizatorio de la edificación en caso de una eventual expropiación o destrucción o deterioro por desastres naturales, así como la necesidad de que acceso a los suministros se preste de forma sostenible para el territorio.

Las construcciones declaradas AFO no pueden identificarse con las situaciones “legales” fuera de ordenación, puesto que no entrañan supuestos de incompatibilidad “sobrevvenida” con un nuevo planeamiento o normativa urbanística, sino que tienen un origen ilegal. El mero transcurso del tiempo no transforma lo ilegal en legal, sino que a lo sumo implica la caducidad de la potestad de reposición de la realidad física alterada. Pero la Administración sigue conservando intactas sus potestades de programación y planificación urbanística, tributaria y financiera, expropiatoria, expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, de ejecución forzosa, de revisión de oficio de actos y acuerdos, por citar algunas. La declaración de AFO no tiene naturaleza meramente declarativa, en cuanto que configura o conforma el estatuto jurídico urbanístico de un inmueble, de forma que puede—y debe—imponer condiciones adicionales o medidas compensatorias (Art. 53.6 RDUa), es justiciable y susceptible de contradicción. Como ya hemos señalado, la ordenación del territorio y el urbanismo son POTESTADES PÚBLICAS que implican, no sólo la concreta potestad de restablecer la legalidad urbanística mediante la demolición, sino también la de fijar las condiciones de regularización o reconducción a dicha legalidad, estableciendo el régimen jurídico particular a las obras llamadas “prescritas”, esto es, aquellas respecto de las que han transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística y así quede establecido en el expediente correspondiente. La prescripción de la acción para incoar el

procedimiento de legalidad urbanística NO IMPLICA desaparición de la potestad pública para ordenar urbanísticamente un territorio. Al final, lo que está en juego no son sólo bienes jurídicos individuales, como la propiedad, sino el derecho de todos a un medio ambiente adecuado, a un territorio gestionado sobre bases de sostenibilidad y racionalidad y a participar en las plusvalías inherentes a las autorizaciones urbanísticas. La ley, precisamente para garantizar el sostenimiento de todos a los gastos inherentes al desarrollo urbanístico, sujeta el proceso urbanizador a unos cauces específicos, imponiendo en todo caso unas limitaciones a las edificaciones que no han seguido dichos cauces, con independencia de que hayan prescrito las acciones concretas de disciplina urbanística. Por ello, el párrafo 2 del citado art. 34 LOUA dispone expresamente que *para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga las determinaciones que supongan dicha incorporación, el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca*. La especial naturaleza de la norma urbanística exige que las concretas facultades y deberes de cada uno de los inmuebles se determinen en cada momento por la ley, y, por remisión a ella, al planeamiento.

Finalmente, la propia legislación básica estatal en materia de valoraciones, TRLS 08 art. 22, precisa que Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. Entendiendo que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística. En desarrollo de esta normativa, el art. 5.1 del RD 1492/2011, de 24 de octubre, que aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo establece que: *“en ningún caso serán objeto de valoración y no serán tenidas en cuenta en consideración a los efectos del cálculo de la renta de la explotación las edificaciones no ajustadas a la legalidad al tiempo de su valoración y para las que no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición*.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR URBANÍSTICO: LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SANCIONES

¿Qué finalidad persigue el procedimiento sancionador urbanístico?

Una vez explicado el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, nos queda por examinar el procedimiento sancionador que, como ya comentamos, se habrá de tramitar con la persona responsable de la infracción y tiene como finalidad tanto a la llamada “prevención especial”, esto es, castigar una conducta infractora en particular, para que el sujeto no vuelva a cometerla, como la llamada “prevención general”, que cumple una función pedagógico-social sobre la colectividad, mediante una cierta intimidación que prevenga la infracción urbanística y eduque a dicha colectividad en una actitud contraria a la comisión de infracciones urbanísticas, mediante la amenaza de sanción contenida en la norma.

La LOUA regula este procedimiento en el Título VII “Las Infracciones Urbanísticas y las sanciones”, estableciendo en primer lugar unas Disposiciones generales, distinguiendo a continuación entre tipos básicos de las infracciones y las sanciones y tipos específicos de las infracciones urbanísticas y sus sanciones. El Decreto 60/2010 de 16 Marzo (RDU) regula las infracciones y sanciones en su Título II, reproduciendo muchos de los artículos de la LOUA.

Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones tipificadas y sancionadas por la Ley (art. 191 LOUA), y su comisión, además de dar lugar a las medidas precisas para la protección de la legalidad urbanística y las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal, pueden generar obligación de resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

¿Qué relación existe entre procedimiento de restablecimiento de la legalidad y sancionador?

Las relaciones entre el procedimiento de restablecimiento de la legalidad y sancionador son de independencia en su tramitación, pero también de coordinación, de forma que el expediente sancionador procede sean o no legalizables los actos o usos, y el inicio del procedimiento de PLU no interrumpe el plazo de prescripción de la infracción a efectos del procedimiento sancionador que pudiere iniciarse por las mismas. Pero están coordinados entre sí, puesto que cabe reducción en la cuantía de las sanciones pecuniarias, tanto si hay legalización como si hay reposición voluntaria de la realidad física alterada.

Las diferencias ente el PLU y el procedimiento sancionador se deducen de la distinta naturaleza y finalidad de uno y otro, el primero tiene una clara naturaleza real y finalidad restauradora, de forma que las medidas de reacción contra las infracciones que la LOUA considera como más graves, por suponer una mayor amenaza para el territorio no están sujetas a plazo, se podría decir que no prescribe la posibilidad de adoptar dichas medidas, a diferencia de la posibilidad de sancionar tales infracciones, que siempre está sujeta un plazo de prescripción.

Veamos los diferentes elementos, subjetivo, objetivo, temporal y formal del procedimiento sancionador:

¿Cuáles son los sujetos titulares potestad sancionadora?

Al igual que la potestad para restablecer la legalidad urbanística, la potestad para sancionar es de competencia propia municipal, corresponde a los Alcaldes o Concejales en quien delegue, cualquiera que sea la cuantía de la multa. Sólo de forma subsidiaria, y en los mismos casos que en PLU, puede sancionar la Comunidad Autónoma.

¿Quiénes pueden ser sujetos responsables de la infracción urbanística?

Se distingue según cuenten o no con licencia u otro título jurídico habilitante, de forma que:

- Actos realizados sin o contra Licencia: Son responsables:

- propietarios, promotores, constructores, o cualesquiera otros facultades decisorias sobre los actos constitutivos de infracción, y los redactores proyectos (éstos cuando concorra dolo, culpa o negligencia grave)
- titular o miembro órgano administrativo y funcionarios públicos que por acción u omisión hayan contribuido a la infracción

- Actos realizados con Licencia:

Además de los anteriores en caso de dolo, culpa o negligencia grave, son responsables:

- titular órgano administrativo unipersonal y miembros de órganos colegiados que voten a favor sin informe o en contra informes de informes desfavorables.
- funcionarios “facultativo” que informan favorablemente concesión
- Secretario que no advierte falta informes Técnico y/o jurídico.

La LOUA también considera responsables a las personas jurídicas (p.ej. las Compañías suministradoras), y a otros entes sin personalidad jurídica en general, tales como comunidades de bienes o herencias yacentes. Estas personas jurídicas o entes responderán de las infracciones cometidas por sus órganos o agentes (siendo responsables subsidiarios, en el caso de personas jurídicas sus administradores y sociedades directamente vinculadas, previa declaración de fallido del deudor principal)

La responsabilidad se extingue en el caso de persona física, con la muerte de la persona responsable, sin perjuicio de que la Administración pueda exigir a los herederos o beneficiarios que se hayan lucrado, el beneficio ilícito obtenido por la infracción. Si se tratase de persona jurídica o ente sin personalidad, cuando su extinción se produzca antes sanción, se considera autores a las personas físicas que desde el órgano de dirección determinaron con su conducta la comisión de la infracción, y si la extinción es posterior, responden socios o partícipes hasta límite del valor de la cuota de liquidación que le corresponda.

En caso de pluralidad de responsables, las multas que se impongan a los distintos responsables tienen carácter independiente, y en el caso de que los títulos de responsabilidad concurren en una misma persona, (p.ej. la misma persona es promotor, propietario y constructor), se impondrá una sola multa.

¿Cuáles son los tipos de infracción urbanística? .

La LOUA establece unos tipos básicos y otros específicos. Estos últimos definen la conducta infractora y su correspondiente sanción, pero no establecen específicamente la gravedad de la infracción. Siendo una exigencia constitucional la correlación entre sanción e infracción, hay que acudir en primer lugar a los tipos básicos para calificar esta gravedad, tipos básicos que, además operan como cuadro residual de infracciones y sanciones. La importancia de determinar un encaje de la conducta en los tipos básicos radica a demás en la necesidad de calificar la conducta a los efectos de aplicación de las medidas sancionadoras accesorias o no y de cómputo plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas y de las sanciones.

¿Qué relación existe entre los tipos básicos y los específicos?

Por tanto, el aplicador del derecho debe:

- 1.- Buscar si la conducta encaja en alguno de los tipos del capítulo III (tipos específicos), y si es así, acudir luego al tipo general sólo a los efectos de determinar la calificación –gravedad– de la conducta, y a continuación , aplicar la sanción del tipo específico.
- 2.- En la hipótesis de que la conducta no pudiera encajar en algún tipo específico, pero pudiera englobarse en una conducta general del prevista en el capítulo II, el art. 207 sirve, al propio tiempo, para calificar como leve, grave o muy grave la sanción, y además, para describir la conducta típica. Dado que hay algunos tipos básicos que no están previstos en el capítulo III: 207.2 a), 207.3 a), 207.3c), 207.4 B),. 207.4 D).

Veamos cuales son los tipos específicos y los básicos: ___

¿Qué tipos específicos establece la LOUA?

- a) INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE PARCELACIÓN (212 A 214 LOUA)
- b) INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE EJECUCIÓN (215 A 217 LOUA)
- c) INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO (218 A 223 LOUA)

- d) INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE BIENES Y ESPACIOS DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO, HISTÓRICO, CULTURAL, NATURAL Y PAISAJÍSTICO (224 A 225 LOUA)
- e) INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA EN MATERIA DE INSPECCIÓN (226 LOUA)

¿Cuáles son los tipos básicos en la LOUA?

EL Art. 207 de la LOUA distingue entre infracciones muy graves, graves o leves.

MUY GRAVES:

- A) Las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tienen el régimen del suelo no urbanizable.
- B) Las actividades de ejecución sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.
- C) Las tipificadas como graves cuando afecten a:
 - a) Suelos no urbanizables de especial protección o Zona de influencia del litoral.
 - b) Parques, jardines, espacios libres, infraestructuras y demás reservas para dotaciones.
 - c) Bienes o espacios catalogados.
 - d) Otras determinaciones de la ordenación estructural previstas en el instrumento de planeamiento, cuyo desarrollo o ejecución se vea imposibilitado
- D) La inobservancia de las medidas cautelares de suspensión ordenadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.

GRAVES:

- a) ACTOS de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación o cualquier otro de transformación de uso del suelo o del subsuelo que se ejecuten SIN LICENCIA o aprobación o contraviniendo sus condiciones.
- b) Los INCUMPLIMIENTOS, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de DEBERES Y OBLIGACIONES impuestos por esta Ley o, en virtud de la misma, por dichos instrumentos (de planeamiento) y los de gestión y ejecución,

- c) La obstaculización al ejercicio de las funciones propias de la potestad inspectora a que se refieren los artículos 179 y 180 de esta Ley.
- d) Actos de parcelación, urbanización, construcción o edificación e instalación, o cualquier otro de transformación del uso del suelo, que sean contrarios a la ordenación territorial o urbanística

LEVES:

- a) La prestación de servicios por parte de las Empresas suministradoras sin exigir la acreditación de la correspondiente licencia cuando ésta proceda, o cuando hubiese transcurrido el plazo establecido en la contratación provisional, así como la continuidad en la prestación cuando haya sido adoptada la suspensión cautelar.
- b) Actos de modificación o reforma y que, por su menor entidad, no precisen de proyecto técnico que se ejecuten sin licencia o aprobación o contraviniendo sus condiciones.
- c) Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley o por los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución, si se subsanan voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración.

¿Cuáles son las sanciones previstas para los tipos básicos?

Con carácter general, la sanción consiste en la imposición de MULTAS:

- INFRACCIONES LEVES: de 600 euros hasta 2999 euros;
- INFRACCIONES GRAVES: de 3000 euros hasta 5999 euros,
- INFRACCIONES MUY GRAVES de 6000 euros hasta 120.000 euros.

Junto con las multas, la LOUA también prevé la imposición de SANCIONES ACCESORIAS, sólo para las infracciones muy graves o graves, debidamente motivadas y acordes con el principio de proporcionalidad:

- A) Prohibición contratar obras Admon correspondiente
- B) Inhabilitación beneficiario subvenciones/ incentivos
- C) Prohibición derecho de iniciativa como agente urbanizador

¿Cómo se cuantifica la multa en tipos específicos?

- En materia de parcelación. Las sanciones se fijan con la técnica de los porcentajes en función del “valor en venta” de los terrenos afectados por las mismas; o del “valor” de los terrenos en parcelaciones en suelo no urbanizable. Incremento de la sanción al 150% del beneficio obtenido en la misma. (art. 202.3 LOUA)
- En materia de ejecución.
- En obras de urbanización se emplea la técnica del porcentaje del valor de las obras ejecutadas.
- En incumplimientos en obligaciones y deberes para la ejecución y en materia de conservación de obras de urbanización/construcciones/edificaciones con multas que van de un mínimo a un máximo en función a las obligaciones incumplidas.
- En materia de edificación y uso del suelo. Diversidad de criterios:
- Técnica de los porcentajes en función del “valor de la obra ejecutada” en incumplimientos originados en obras en parcelas y solares edificables, suelos urbanizables sectorizados o no sectorizados. Confusión con la última regla del primer apartado “el valor de la obra ejecutada se calculará en función del valor en venta”.
- Técnica de los porcentajes del valor de los terrenos afectados o de la obra ejecutada (el que sea mayor) cuando la infracción se comete en reservas para dotaciones.
- Multa mínima y máxima en movimientos de tierra, extracción de áridos , canteras y en el incumplimiento del deber de publicidad de la obra.
- Técnica del porcentaje respecto al “valor del edificio, establecimiento o instalación” en infracciones cometidas por cambios de uso respecto a la licencia concedida y que contradiga la ordenación urbanística aplicable.

¿Cuáles son los criterios y las reglas de graduación de las sanciones?

Se establecen una serie de circunstancias: agravantes (75 LOUA) atenuantes (76 LOUA) y mixtas (77 LOUA), y el Reglamento facilita reglas para su aplicación:

- a) Si concurre sólo una circunstancia atenuante, la sanción se impondrá en su mitad inferior. Cuando sean varias, en la cuantía mínima de dicha mitad.

- b) Si concurre sólo una circunstancia agravante, la sanción se impondrá en su mitad superior. Cuando sean varias o una muy cualificada, “podrá” alcanzar la cuantía máxima de dicha mitad.
- c) Si no concurren circunstancias atenuantes ni agravantes, la cuantía máxima de la mitad inferior.
- d) Si concurren tanto circunstancias atenuantes como agravantes, se valorarán conjuntamente, pudiendo imponer la sanción entre el mínimo y el máximo correspondiente a la calificación de la infracción por su gravedad.

Estas circunstancias agravantes o atenuantes no se apreciarán en aquellos supuestos en los que la Ley las haya incluido en el tipo infractor o hayan sido tenidas en cuenta para calificar la gravedad de la infracción.

¿Qué son los concursos de infracciones?

CONCURSO REAL.

Se realizan varios actos u omisiones por una misma persona, cada uno de ellos constitutivo de una infracción diferente. La regla general es que al responsable de dos o más infracciones tipificadas en la Ley se le impondrán las sanciones correspondientes a cada una de ellas.

CONCURSO MEDIAL O IDEAL.

Procederá la imposición de una única sanción pese a la existencia de varias infracciones urbanísticas concurrentes cuando una de ellas haya sido medio imprescindible para cometer la otra, o cuando de la comisión de una derive necesariamente la de otras. En estos casos se impondrá la sanción más grave de las que correspondan a las diversas infracciones urbanísticas cometidas dentro de los márgenes establecidos.

CONCURSO CON OTRAS MEDIDAS SANCIONADORAS

Cabe que una misma conducta atente contra distintos bienes jurídicos, por ejemplo, puede ser constitutiva de una infracción urbanística, pero también de una infracción ambiental o en materia de patrimonio histórico. La regla general en este caso es la posibilidad de que concurren ambas infracciones, aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad.

CONCURSO CON INFRACCIÓN PENAL

Si la infracción urbanística es también constitutiva de infracción en MATERIA PENAL (p.ej. en los supuestos tipificados en el artículo 319 del Código Penal), el art. 195 LOUA dispone que la existencia de indicios de delito o falta debe ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción del procedimiento sancionador hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial. Igual suspensión procederá desde que la Administración tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho. Si no hubo suspensión, la sentencia penal condenatoria impide la ejecución de la sanción administrativa, si de da la identidad del ne bis in idem: de persona doblemente responsable e identidad de bien jurídico protegido, pero la sanción administrativa no agota la posibilidad de sanción penal, descontando en su caso lo que se haya impuesto como sanción administrativa. Significar que la suspensión del procedimiento sancionador no implica necesariamente la del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística ni de las medidas cautelares que se hubiesen podido adoptar (Art. 42 Ley de Suelo estatal, y Art. 37.3 RDUU)

¿Cuál es el plazo de prescripción de las infracciones y de las sanciones?

- **PLAZO PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES (211 LOUA):**

Muy graves: 4 años;

Graves: 4 años

Leves: 1 año

- desde el día en que la infracción se haya cometido ó
- desde aquél en que hubiera podido incoarse el procedimiento (Signos externos que permitan conocer los hechos Y nunca antes de la completa terminación de los actos).

Si hay títulos jurídicos habilitantes desde el momento de la anulación del título administrativo que los ampare

- **PLAZO PRESCRIPCIÓN EN LAS SANCIONES**

Muy graves: 3 años

Graves: 3 años

Leves: 1 año

Estos plazos se computan desde el día siguiente firmeza en vía administrativa.

¿Qué normativa regula el procedimiento sancionador urbanístico?

Las infracciones urbanísticas deben ser objeto de sanción previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, y en cuanto a la normativa aplicable a este procedimiento, hay una remisión a la legislación del procedimiento común (Art. 196 LOUA), si bien el plazo máximo RESOLVER Y NOTIFICAR es de 1 año para contado desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Habrá que estar, por tanto, en primer lugar a lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en particular a los artículos 127 y siguientes de la misma, que establecen los principios generales de la potestad sancionadora:

- Legalidad
- Tipicidad
- Irretroactividad
- Responsabilidad
- Proporcionalidad
- Prescripción
- Non bis in idem

¿Cuáles son las fases del procedimiento sancionador?

La tramitación del procedimiento deberá seguir las reglas establecidas en el RD 1398/93, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en adelante RPEPS, conforme al cual distinguiremos cuatro FASES:

- 1.- FASE INSPECCIÓN.
- 2.- FASE INICIACIÓN.
- 3.- FASE INSTRUCCIÓN.
- 4.- FASE RESOLUTORIA.

Veamos cada una de estas fases:

A.- FASE DE INSPECCIÓN.

Con anterioridad a la iniciación del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación

B.- FASE INICIACIÓN.

CONTENIDO MÍNIMO DEL ACUERDO DE INICIO. Artículo 13.1 RPEPS:

- Persona o personas presuntamente responsables.
- Hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento
- Posible calificación.
- Sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- Nombramiento instructor y, en su caso, secretario con indicación del régimen de recusación de los mismos(Art 28 y 209 Ley 30/1992)
- Órgano competente para la resolución del expediente y norma que le atribuya tal competencia
- Indicación de la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en la norma.
- Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo.
- Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio.(15 días)

Notificación del acuerdo de inicio: Debe notificarse al denunciante, en su caso (si solicitó el inicio del procedimiento sancionador) y lógicamente a la persona inculpada. En la notificación al presunto infractor se advertirá que de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo señalado, se podrá considerar la misma como propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada. (Artículo 13.2 RPEPS).

En los casos de indicios de delito o falta en el hecho que haya motivado el inicio del procedimiento sancionador, como ya hemos señalado, el instructor lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial (artículo 195.4 LOUA).

C.- FASE DE INSTRUCCIÓN

En esta fase el instructor nombrado realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.

En este plazo de audiencia, el interesado podrá proponer periodo de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse. El instructor podrá rechazar motivadamente la apertura del periodo probatorio, o bien acordar su apertura, admitiendo todos o parte de los medios de prueba propuestos por el interesado.

El periodo de prueba se fijará en un plazo no superior a 30 días ni inferior a 10 Práctica de las pruebas (Art 81 Ley 30/1992), debiendo comunicarse a los interesados, quienes anticiparan los gastos originados que no deba soportar la Administración.

En caso de que deba emitirse informe de un órgano administrativo o entidad pública, y sea admitida a trámite, se entenderá que tiene carácter preceptivo, y se podrá entender que tiene carácter determinante para la resolución del procedimiento, con los efectos previstos en el [artículo 83.3](#) de la LRJ-PAC: suspende el plazo de resolución del procedimiento(17.4RPS)

La PROPUESTA DE RESOLUCIÓN del instructor del expediente sancionador (artículo 18 RPEPS) tendrá el siguiente contenido:

- Los hechos, expresándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica.
- Infracción que, en su caso, aquellos constituyan
- Persona o personas responsable.
- Sanción que propone que se imponga

- Las medidas que se hubieren acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento, o en su caso por el instructor.
- O la no existencia de infracción o responsabilidad.

En el momento de la propuesta de resolución debe hacerse constar la pendencia del procedimiento de restauración si aun no ha recaído resolución en éste.

La notificación de la Propuesta de Resolución debe acompañarse de una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de 15 días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento (artículo 19.1 RPEPS). Salvo en el supuesto de que la iniciación se haya considerado propuesta de resolución (art 13.2 RPEPS), se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

El órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento, notificación a los interesados, concediéndoseles un PLAZO DE 7 DÍAS para formular las alegaciones, siendo de 15 días el plazo para su práctica. El plazo *para resolver* el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

D.- FASE DE RESOLUCIÓN

Conforme al principio de motivación y congruencia, la Resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento. La resolución se adoptará en el plazo de 10 días, desde la recepción de la propuesta de resolución. En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento, salvo los que resulten, en su caso, de las actuaciones complementarias, con independencia de su diferente valoración jurídica.

CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN:

Elementos previstos en el [artículo 89.3](#) de la [Ley 30/1992](#) (decisión motivada y recursos, plazo para interponerlos y órgano ante el que hubieran de presentarse).

- Valoración de las pruebas practicadas, y especialmente de aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión fijarán los hechos
- Persona o personas responsables.
- Infracción o infracciones cometidas.
- Sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.
- Se admite la posibilidad de una agravación de la sanción propuesta por el instructor pero ello exige un previo plazo de alegaciones nuevas por 15 días.

La resolución del expediente sancionador se habrá de notificar al sancionado y, en su caso, al denunciante.

¿Cuáles son los efectos de la resolución imponiendo la sanción urbanística?

Las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas.(94 L30/92), y las que no pongan fin a la vía administrativa no serán ejecutivas en tanto no haya recaído resolución del recurso o haya transcurrido el plazo para su interposición sin que ésta se haya producido.

Las resoluciones podrán adoptar las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sean ejecutivas.

Conforme a la prohibición de reformatio in peius, las resoluciones del recurso que se interponga no podrán suponer la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

¿Qué plazo hay para resolver y cuáles son las causas de suspensión del plazo?

El procedimiento tiene el plazo de caducidad de 1 AÑO. Dentro de este plazo, computado desde la fecha de emisión del acuerdo de iniciación, debe notificarse la resolución expresa del procedimiento sancionador (Art 196. 2 LOUA)

SUSPENSIÓN PLAZO (At.42.5 Ley 30/1992):

- 1.- Dilaciones o demoras producidas por el interesado (subsanción de deficiencias y aportación de documentos).
- 2.- Informe de un órgano administrativo o entidad pública determinante.
- 3.- Pruebas técnicas o dictámenes contradictorios propuesto por el interesado.
- 4.- Suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial en el proceso penal seguido contra los mismos hechos.

¿Cómo se ejecuta la sanción pecuniaria?

— Dada la naturaleza de ingresos de Derecho Público, gozará del mismo tratamiento y prerrogativas que los tributos. Su recaudación supone el ejercicio de funciones administrativas conducentes al cobro de las sanciones.

Puede realizarse en

- periodo voluntario (pago o cumplimiento espontáneo) y en
- periodo ejecutivo (pago o cumplimiento espontáneo en este periodo ejecutivo, con los recargos que procedan, o en su defecto a través del procedimiento de apremio)

En todo caso, el presupuesto para la recaudación en periodo voluntario supone el otorgamiento de la posibilidad de ejecución voluntaria mediante previo apercibimiento al obligado con plazo razonable, conforme a los plazos señalados en la legislación tributaria:

- Liquidación notificada entre 1 y 15 cada mes: hasta el 20 del mes posterior, o inmediato hábil
- Liquidación notificada entre 16 y último de cada mes, hasta el 5 del segundo mes posterior o inmediato hábil.

Transcurrido plazo de pago periodo voluntario, se inicia el periodo ejecutivo, y puede procederse a la vía de apremio, coercitivamente, sobre el patrimonio del deudor, a través del procedimiento de apremio, como medio de ejecución forzosa previsto en los arts 96 y 97 L30/92, que se inicia e impulsa de oficio en todos sus trámites. La Providencia de Apremio tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra bienes y derechos de los obligados al pago. La impugnación del procedimiento de apremio sólo es posible por motivos tasados: pago, prescripción, aplazamiento, falta de notificación de la liquidación o defecto formal en la Providencia. En su caso, procede la derivación de la responsabilidad frente a los responsables subsidiarios, tal y como hemos señalado en los casos de extinción de persona jurídica o entes sin personalidad.

¿Cuál es el destino de las multas impuestas y cobradas?

Ingreso en los PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO (autonómico o municipal, según quien inicie y resuelva el procedimiento sancionador) previo descuento del coste de la actividad administrativa de inspección (15% Sanción, pudiendo revisarse por la Consejería competente cada 2 años).

ESPECIAL REFERENCIA A LAS ACTUACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE

¿Cómo podemos clasificar y regular las construcciones existentes en el suelo no urbanizable?

La LOUA —y la propia realidad— nos muestran —al menos— fenómenos de ocupación del SNU, cada uno de los cuales ha de ser tratado por la normativa urbanística con arreglo a su naturaleza, circunstancias de aparición en el tiempo y en espacio, y condiciones de uso en la actualidad:

- A) Edificaciones aisladas (art. 52 LOUA)
- B) Hábitat Rural Diseminado (Arts 46.1.g) y 46.2.d) LOUA): asentamientos no urbanísticos, de carácter homogéneo e integrados por un conjunto de edificaciones propias del medio rural que poseen características que deben preservarse y que requieren de ciertas dotaciones y servicios sin que su ejecución conlleve la realización de una actuación propiamente urbanizadora
- C) Asentamientos urbanísticos (art. 66 LOUA), constituidos por edificaciones impropias del medio rural ubicados en área territorial definida y que constituyen núcleo de población.

EDIFICACIONES AISLADAS:

Pueden presentar diferentes situaciones jurídicas: plenamente legales, carentes de titulación, edificaciones históricas, fuera de ordenación, asimiladas a fuera de ordenación, ilegales susceptibles de medidas de reposición, y en cada caso, el Ayuntamiento debe identificar y clarificar el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas, de acuerdo a la normativa de aplicación.

Por ejemplo, una construcción existente en suelo no urbanizable común precisa para el normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas, es conforme a la normativa vigente. En otro caso, si no existe tal vinculación con fines agrarios, ganaderos, forestales o de explotación racional de los recursos naturales, puede que dicha edificación esté en una situación de fuera de ordenación o asimilada, en función de la fecha de su terminación (anterior o no a la entrada en vigor de la LOUA). En todo caso, a fin de evitar el impacto negativo en el entorno y garantizar la inocuidad ambiental y la

inexistencia de riesgos naturales o de otro tipo, el Ayuntamiento, al tiempo de reconocer la situación de la edificación, debe imponer a los propietarios las medidas imprescindibles para garantizar dicha inocuidad ambiental, en la medida de lo posible.

HÁBITAT RURAL DISEMINADO:

Previsto en la Exposición de Motivos y en el art. 46.1.g) y 46.2.d) LOUA así como en el art. 36.2.a)3º Los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado se deben identificar y delimitar en el PGOU, en el supuesto de inclusión a través de innovación (art. 36.2.a).3º LOUA

ASENTAMIENTOS URBANÍSTICOS:

La LOUA no detalla la forma ni los requisitos de incorporación de los asentamientos al planeamiento, aun cuando regula de forma global la modificación y revisión del plan. Se hace necesario prever fórmulas de integración en el modelo territorial y urbanístico del municipio, cuando sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico y quede acreditada su viabilidad ambiental y económica, debiendo ser los propietarios los que asuman el coste de la urbanización e infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los servicios básicos establecidos en la LOUA:

Para las obras situadas en suelo no urbanizable, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable de Andalucía, ha tratado de sistematizar todas estas situaciones existentes, a fin de lograr la reconducción a la normativa urbanística de gran parte de estas edificaciones.

Para ello, cada Ayuntamiento deberá realizar una especie de “diagnóstico” del suelo no urbanizable de su término municipal, y en el caso de que el mismo no se haya realizado en el Planeamiento general, se articulará a través del denominado “Avance” que refleje, de forma apriorística y sin condicionar la potestad de disciplina urbanística y de planeamiento, la situación de hecho de las distintas edificaciones (aisladas o situadas en asentamientos), respecto las que haya transcurrido el plazo de 6 años desde su completa terminación para restablecer la legalidad urbanística, por lo que no se aplica a los supuestos incluidos en el Art. 185.2 de la LOUA.

Para las edificaciones integradas en asentamientos ilegales, su reconducción pasa necesariamente por la modificación del instrumento de planeamiento, tendente a su clasificación como suelo adecuado para ser urbanizado, y la ejecución de la equidistribución, esto es, los propietarios que construyeron ilegalmente deben costear al menos los costes de urbanización y las cesiones obligatorias o su equivalente económico. Por ello, el párrafo 2 del citado art. 34 LOUA dispone expresamente que *para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga las determinaciones que supongan dicha incorporación, el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca*. La especial naturaleza de la norma urbanística exige que las concretas facultades y deberes de cada uno de los inmuebles se determinen en cada momento por la ley, y, por remisión a ella, al planeamiento. En el caso de tratarse de edificaciones integradas en estos asentamientos que no sean susceptibles de reconducción a través del planeamiento, es evidente que su reconocimiento pasa igualmente por el cumplimiento de los deberes y cargas que procedan, así como el coste de las medidas compensatorias del daño territorial, ambiental y paisajístico ocasionado, en la forma y plazo que establezca el documento que las reconozca. Esta misma compensación procede respecto del reconocimiento de edificaciones aisladas.

Si no han transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística, la Administración municipal debe ejercitar sus potestades en materia de disciplina urbanística, que habrán de ser soportadas por los titulares de los inmuebles.

¿Cuál es la evolución tratamiento legislativo edificaciones en suelo no urbanizable?

Para realizar esta labor de conocimiento y reconocimiento de las situaciones en que pueden encontrarse las edificaciones existentes en nuestro suelo no urbanizable, es conveniente conocer la historia de nuestras leyes urbanísticas. Como veremos, desde que existen leyes urbanísticas, se considera uno de los principios básicos sobre los que descansan el modelo ideal de urbanismo parte de la consideración del uso del suelo como una actividad no sólo autorizada sino programada en función de las necesidades de crecimiento y expansión urbana, lo que implica, como consecuencia, la

interdicción o prohibición de los crecimientos anárquicos o desordenados, entendiéndose por tales aquellos que impiden el desarrollo de la ciudad como un todo armónico, participado de idéntico nivel dotacional en todos y cada uno de sus extremos.

La primera de nuestras Leyes urbanísticas, la **Ley de 12 de mayo de 1956**, cuya Exposición de Motivos es de muy recomendable lectura, establecía en su art. 69 la posibilidad de realizar *edificación singular de vivienda familiar en lugares alejados de centros urbanos*, de forma que ya el legislador del 1956 trata de evitar que la sucesiva agrupación de edificaciones terminara con presencia más o menos intensa de núcleos de población en suelos que por su condición de no urbanizable o rústica son refractarios a convertirse en soporte de este tipo de usos que conllevan la necesidad de dotar de servicios e infraestructuras de núcleos urbanos. .

Los artículos 86 y 85 del Texto Refundido de la **Ley de Suelo de 9 abril de 1976** ya establecen explícitamente que la posibilidad de construir en suelo rural no especialmente protegido edificios aislados destinados a vivienda familiar se restringe a lugares donde no existiese la posibilidad de formación de núcleo de población, con la condición añadida de que tales edificaciones no tuviesen las características de las zonas urbanas.

No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.

Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo cuarenta y tres edificaciones, instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población. Los tipos de las construcciones habrán de ser adecuados a su condición aislada. conforme a las normas que el Plan establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas Urbanas.

En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústico no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

Este régimen de actuaciones en suelo no urbanizable (edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población) no se vio alterado ni por la **Ley 8/1990, de 25 de julio**, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones (Art. 6), ni por el subsiguiente texto refundido aprobado por **RDL 1/1992, d 26 de junio**.

Artículo 15. Destino

Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo siguiente](#).

Artículo 16. Prohibiciones y autorizaciones

1. *En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines.*
2. *En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo.*
3. *Además de las limitaciones que resulten aplicables en virtud de otras normas se observarán las siguientes reglas:*
 1. *No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Las citadas construcciones e instalaciones podrán ser autorizadas por los Ayuntamientos.*

2. *Podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, de acuerdo con el siguiente procedimiento:*
 - a. *Petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.*
 - b. *Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste al órgano autonómico competente.*
 - c. *Información pública durante quince días, al menos.*
 - d. *Resolución definitiva del órgano autonómico.*
- La autorización señalada se entiende sin perjuicio de la necesidad de obtener licencia municipal.*
4. *Para autorizar e inscribir en el Registro de la Propiedad escrituras de declaración de obra nueva se estará a lo dispuesto en el [artículo 37.2.](#)*

Artículo 17. Áreas de especial protección

El planeamiento territorial y urbanístico podrá delimitar áreas de especial protección en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por aquél.

La **Ley 6/1998, de 13 de abril**, de régimen del suelo y valoraciones, al regular los derechos de los propietarios de suelo no urbanizable sólo consideró, a estos efectos, los usos del suelo asociados a las actividades primarias y a la utilización racional de los recursos naturales, sin perjuicio de mantener la excepcionalidad respecto de las actuaciones específicas de interés público.

Art. 20

1. *Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.*

Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del p0'op0'2. En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

Y en esta misma línea sigue la **Ley 7/2002, de 17 de Diciembre**, de Ordenación urbanística de Andalucía, cuyo art. 52 (de aplicación íntegra, inmediata y directa desde su entrada en vigor, ex Disposición Transitoria Primera), permite llegar a la conclusión de que las construcciones en suelo no urbanizable siempre tendrán carácter instrumental, al servicio de explotaciones agropecuarias, o del mantenimiento de obras y servicios públicos o de interés general; de la gestión de equipamientos comunitarios destinados a atender las necesidades de esta clase de suelo, o de la gestión y explotación de actividades del sector servicios admisibles en suelo no urbanizable (establecimientos de turismo rural, camping y otros).

Finalmente, la vigente **Ley Estatal de Suelo (TR 2008)**, concluye igualmente la vinculación del uso de los terrenos rústicos al uso agrícola, ganadero forestal, cinegético o de utilización racional de recursos naturales, y sólo con carácter excepcional permite a la legislación autonómica legitimar otros usos de interés público o social con los condicionantes de que contribuyan al desarrollo rural o deban emplazarse en este medio. Es significativa la Exposición de Motivos de esta Ley, en la reflexión que hace sobre la nueva visión del suelo rural:

El urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano,

para lo que propone **un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada**: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. **El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable**. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente

En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible

....b) *La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*

A continuación, destacamos los artículos que la vigente Ley estatal de suelo dedica al suelo rural:

Artículo 8.2: Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas

2. *En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 12.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación*

territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural

8.4. *No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.*

Artículo 9

9.1...*En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.*

9.3. *Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en el apartado primero, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.*

En este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

9.4. *Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.*

Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo

2. *Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.*

LOS DELITOS CONTRA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.

¿Cuál es el bien jurídico protegido en los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo?

Los artículos 319 y 320 del CP supusieron una novedad del Código Penal de 1995 respecto del anterior, lo que en opinión de muchos autores constituía una irrupción discutible del Derecho Penal, última ratio o principio de intervención mínima, en una materia hasta entonces encomendada casi exclusivamente al derecho administrativo sancionador. Pero lo cierto es que se ha mantenido que este principio de intervención mínima puede ser postulado en el plano de la Política criminal, tratando de orientar al legislador hacia una restricción de conductas que deben merecer reproche penal. Una vez tipificadas las conductas, la aplicación judicial del precepto no debe estar inspirada en el principio de Intervención mínima, sino en el de legalidad.

Y en todo caso, en la última reforma del Código Penal (operada por ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, en vigor desde diciembre de 2010) el legislador ha optado por intensificar la intervención penal en estos delitos, cambiando incluso la rúbrica del Título (antes Delitos sobre la ordenación del territorio, y ahora incluye también sobre “el urbanismo”, con lo que extiende el bien jurídico protegido, bastando con se contraríe la ordenación urbanística para que exista el tipo), aumentando las conductas punibles, las penas y medidas accesorias y previendo la responsabilidad de personas jurídicas en el artículo 319 y tipificando nuevas conductas delictivas— como la prevaricación omisiva en las inspecciones o el informe o voto favorables a instrumentos de planeamiento a sabiendas de su injusticia en el tipo del art. 320. A continuación reproducimos estos dos artículos (319 y 320 CP), destacando en letra negrita las novedades operadas por la Reforma de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de Junio:

DE LOS DELITOS SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.

Artículo 319.

1. Se impondrán las penas de prisión de **un año y seis meses a cuatro años**, multa de doce a veinticuatro meses, **salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio**, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que **lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables** en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.
2. Se impondrá la pena de prisión de **uno a tres años**, multa de doce a veinticuatro meses, **salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio**, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores **que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable**.
3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, **la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física** alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. **En todo caso se dispondrá el comiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar**.
4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el [artículo 31 bis de este Código](#) se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el [artículo 66 bis](#), los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del [artículo 33](#).

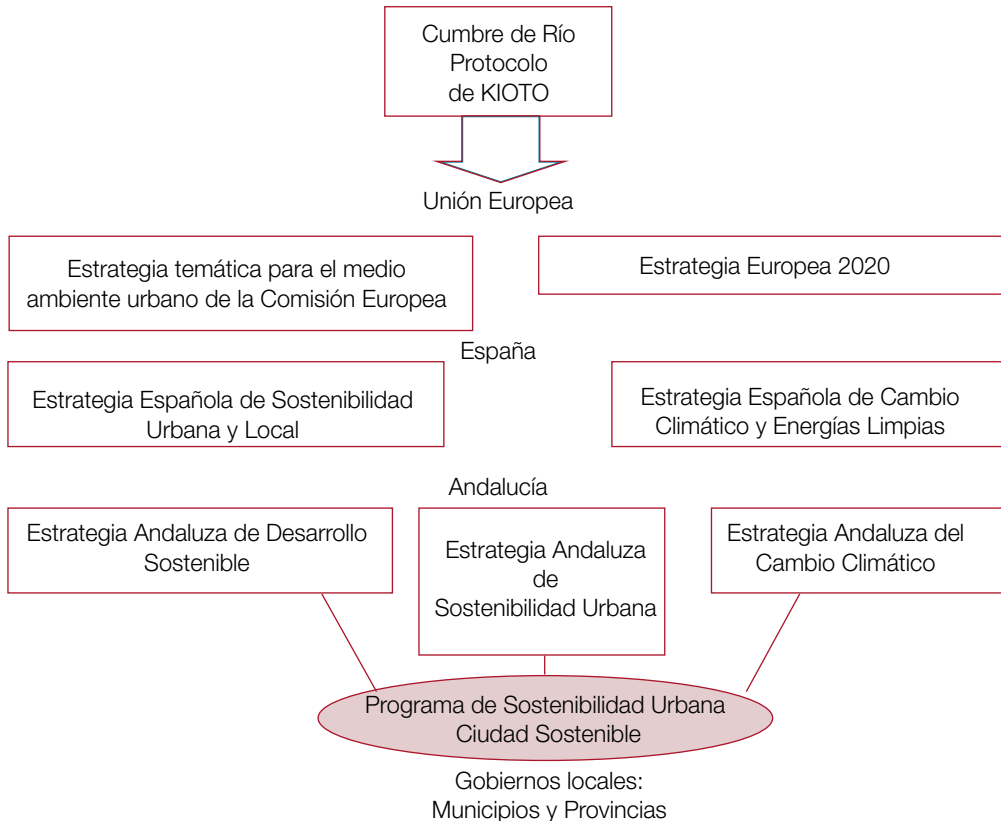
Artículo 320.

- 1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente *instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación* o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio** será castigado con la pena establecida en el [artículo 404 de este Código](#) y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.
- 2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.**

10. LA PLANIFICACIÓN URBANA CON CRITERIOS SOSTENIBLES

10.1. Sostenibilidad urbana y cambio climático: estrategia global, competencia local.

Las grandes líneas de actuación en materia de sostenibilidad urbana y cambio climático vienen dadas por ambiciosas estrategias decididas a nivel global, europeo, nacional y autonómico. Sin embargo, la competencia para la ejecución de las medidas necesarias para implementar estas estrategias y alcanzar los objetivos recogidos en ellas corresponden a los gobiernos locales. Por ello se hace necesario establecer un riguroso protocolo de coordinación vertical que partiendo de las estrategias globales, culmine en las medidas adoptadas por los gobiernos locales, así como una colaboración horizontal con las diferentes consejerías de la administración andaluza para impulsar de manera óptima las actuaciones en estas materias.



El sistema de ciudades de Andalucía constituye uno de los principales patrimonios sociales y económicos de la región. Es una red de lugares funcionales y creativos, espacios vivos que acogen las diversas estructuras urbanas existentes. Posee unas características definitorias que le confieren una posición privilegiada para adaptar su estructura a los requerimientos de la sostenibilidad, como son su policentrismo, su diversidad funcional, su compacidad y la diversidad social de sus actores.

Desde mediados del siglo pasado, el modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja, cohesionada social y económicamente y donde los servicios se encuentran cercanos al ciudadano, ha evolucionado a otro modelo de ciudad difusa, que segrega a la población en el territorio, alejándose de la sostenibilidad y con repercusiones sobre los ecosistemas.

Esta dispersión territorial de las personas ha provocado un aumento de tensiones ambientales generadas por las necesidades de movilidad y del consumo de energía, al mantenerse los servicios concentrados. Todo ello supone un distanciamiento de la senda de la sostenibilidad.

En la última década, se está trabajando activamente en la transformación de este modelo de ciudad difusa por otro más equilibrado, acorde con la sostenibilidad urbana que permita una mayor convivencia y calidad de vida para sus habitantes, y que contribuya a crear ciudades más habitables salvaguardando así el medio ambiente a escala global.

Este cambio de mentalidad debe aplicarse a todos los pueblos andaluces, adaptándolos a los requisitos y oportunidades que brinda la sostenibilidad, diseñando una estrategia basada en la información y el conocimiento. A ello contribuirán programas como las Agendas 21 que, desde la óptica de la sostenibilidad, afronta las dificultades y adapta a las ciudades a una realidad cada día más compleja.

La Consejería de Medio Ambiente impulsa desde el año 2002 el Programa de Sostenibilidad Urbana 'Ciudad Sostenible' (anteriormente llamado Ciudad 21), un compromiso de la Junta de Andalucía y de las Entidades locales andaluzas en la lucha frente al cambio climático y el desarrollo de un futuro sostenible de la comunidad autónoma. El Programa Ciudad Sostenible surge tras la aprobación de la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana, como

evolución del programa de Sostenibilidad Urbana Ciudad 21, al enriquecerse éste incorporando los principios y objetivos de la Estrategia. Estos objetivos son los siguientes:

- Promover el modelo de ciudad compacta, diversa, eficiente y cohesionada socialmente
- Uso razonable y sostenible de recursos
- Mejorar la calidad urbana y la calidad de vida de la ciudadanía
- Cumplimiento de los objetivos de emisión fijados en los diferentes protocolos y acuerdos internacionales, así como en el PAAC
- Impulsar la innovación tecnológica y especialmente en procedimientos de gestión, planificación y organización de instituciones
- Ofrecer criterios de sostenibilidad a las políticas sectoriales para incorporarlos a través de instrumentos normativos, de desarrollo o estratégicos
- Impulsar una nueva cultura de la movilidad y accesibilidad
- Fomentar las acciones transversales de coordinación entre todos los departamentos y administraciones.

El programa se ha convertido en un referente como modelo de sostenibilidad urbana para Andalucía, así como para otras comunidades autónomas gracias a su incorporación a la Red de Redes de Sostenibilidad Urbana, encargada de desarrollar una Estrategia Nacional de medio Ambiente Urbano.

Ciudades y pueblos son ecosistemas en constante evolución que necesitan consumir materias primas y energía y generan residuos y gases de efecto invernadero –la mitad de las emisiones de CO₂ tiene su origen en los edificios y el transporte urbano–. Por ello, este escenario plural que es la ciudad, se convierte en el lugar idóneo para aplicar políticas que garanticen espacios más habitables para los ciudadanos, pero para que las medidas tengan garantizadas el éxito es indispensable la participación y complicidad de los ayuntamientos.

El programa Ciudad Sostenible lo conforman actualmente 291 municipios. Los ayuntamientos adheridos se comprometen a evaluar la situación ambiental del municipio, al cumplimiento de su Agenda 21 local y a incorporar criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones a nivel local, que redunden en una mejora de la calidad de vida de nuestros pueblos.

El programa está articulado en de Sostenibilidad Ambiental Urbana que suponen el eje básico de Ciudad Sostenible:

- La Gestión Sostenible de los Residuos Urbanos
- El Ciclo Urbano del Agua
- El Uso Racional y Eficiente de la Energía
- La Mejora del Paisaje y Zonas Verdes
- La Protección de la Flora y Fauna Urbana
- La Calidad del Aire
- La Protección contra la Contaminación Acústica
- La Movilidad Urbana Sostenible
- La Educación Ambiental y Participación Ciudadana

Para la consecución de estos objetivos se ha prestado apoyo técnico a los ayuntamientos, prestando soporte en la elaboración de sus diagnósticos ambientales así como en los planes de acción local, y se han realizado más de 600 proyectos, destinados al fomento de la movilidad sostenible, a la gestión de residuos, a la adecuación del alumbrado público para reducir la contaminación lumínica o a la gestión sostenible de espacios verdes urbanos dentro de un escenario de cambio climático, contando con una inversión de más de 40 millones de euros por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Al margen de los datos económicos, 'Ciudad Sostenible' ha realizado un importante esfuerzo para que las corporaciones locales alcancen nuevas formas de gobernanza, fundamentadas en dos pilares: la cooperación entre la administración local y autonómica y la participación ciudadana a través de foros, no obstante, los verdaderos protagonistas del programa son, sin duda, los ciudadanos de los municipios y sus representantes políticos.

Han pasado 22 años desde que en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) se anunciara una serie de compromisos y recomendaciones recogidas en la Agenda 21, en la que se hacía hincapié en la capacidad de las Entidades locales para fomentar un desarrollo equilibrado. Hace más de diez años, que la Junta de Andalucía desarrolla un trabajo de programación, que se ha plasmado en una visión integral en la toma de decisiones que inciden en el bienestar de los andaluces y andaluzas. El Programa de Sostenibilidad

Urbana Ciudad Sostenible se ha convertido en una herramienta clave para alcanzar este fin.

10.2. La planificación para el desarrollo sostenible a escala local: la agenda local 21

¿Qué significa desarrollo sostenible?

¿Qué es una Agenda Local 21?

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río en 1992 elevó a la categoría de principio de Estado el concepto de desarrollo sostenible y la necesidad de tomar en consideración en todas las esferas de decisión política, económica y social las profundas interrelaciones existentes entre desarrollo y medio ambiente. La Agenda 21, uno de los acuerdos firmado en la citada reunión, se concibe como uno de los instrumentos para concretar el desarrollo sostenible en el territorio. Su objetivo es integrar plenamente la dimensión ambiental dentro de la toma de decisiones y las políticas económicas y sociales. Para ello, nada mejor que implicar a las comunidades locales de cada país en la redacción y aplicación de programas hacia la sostenibilidad ya que son las más cercanas al ciudadano y a los problemas del territorio.

El VI Programa de actuación de la UE en materia de medio ambiente ha reconocido posteriormente que todas las partes interesadas, incluidas las autoridades locales, deben emprender proyectos concertados a fin de lograr el objetivo del desarrollo sostenible y compartir las responsabilidades correspondientes. Este marco institucional se completa con la Carta de Aalborg de los pueblos y ciudades europeas por la sostenibilidad por la cual, las localidades adheridas se comprometen a participar en iniciativas locales de Agenda 21 e iniciar programas para lograr un desarrollo sostenible.

Pero ¿qué significado tiene tantos años después de Río 92 desarrollo sostenible?. Resulta imprescindible aclararlo ya que la escasa definición y ambigüedad del concepto unida a una falta de rigor en su utilización ha tenido como consecuencia una cierta banalización de lo sostenible, adjetivo que acompaña actualmente a todo tipo de instrumentos de planificación.

De acuerdo con los documentos de consenso, la sostenibilidad ambiental significa, en primer lugar, preservar el capital natural; requiere por tanto que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. Asimismo, la sostenibilidad ambiental se alcanza cuando el volumen de contaminantes no sobrepasa la capacidad del aire, agua y suelo para absorberlos y procesarlos. Implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna de forma permanente. Bajo esta perspectiva, la consecución de la sostenibilidad ambiental de cualquier territorio debe suponer siempre una mejora de la calidad de vida de los habitantes pues los problemas ambientales inciden de forma directa sobre las condiciones de vida de la población.

Frente a esta perspectiva sectorial, el concepto de desarrollo sostenible se concibe cada día más como un paradigma global que implica sumar sostenibilidad ecológica, económica y social. De acuerdo con ello, una sociedad sostenible sería aquella que alcanzase un alto grado de participación de sus ciudadanos en la toma de decisiones a todas las escalas, aquella que facilitará la movilidad y la cohesión social, respetase y favoreciese las identidades culturales, y consolidarse el desarrollo institucional. Por su parte, una economía sostenible debería garantizar un crecimiento permanente, que asegurase una redistribución de las rentas, incrementase la eficiencia y extendiese el crecimiento a escala global.

La Agenda se concibe entonces como una herramienta local para asegurar la sostenibilidad del territorio así como de los procesos que sobre el mismo se desarrollan. Para alcanzar este ambicioso fin la Agenda debe proceder a una definición de objetivos y a la puesta en marcha de los análisis y las evaluaciones correspondientes, centradas en el espacio inmediato en que la persona reside, trabaja, se desplaza y se relaciona, que es en el marco concreto en el que hay que situar las actuaciones correctoras a definir. Y ello sin olvidar que muchos problemas ambientales presentan una perspectiva multidimensional, multidisciplinar y macroespacial (a escala del conjunto del planeta, en algunos casos) que obliga a que muchos de los planteamientos o de las actuaciones al respecto, hayan de pensarse desde esta consideración global.

¿Cuál es la metodología de la Agenda 21?

El carácter transversal y global de los objetivos de las Agendas implica que su elaboración e implantación supere los tradicionales esquemas y metodologías de la planificación urbanística, estratégica o territorial y deba convertirse en un conjunto de esfuerzos dentro de cada municipio que permita alcanzar un consenso entre todos los sectores de la comunidad local para la puesta en marcha y desarrollo a largo plazo de un plan hacia la sostenibilidad. La articulación de este esfuerzo no es ni puede ser homogénea en la medida que debe adaptarse a las particularidades de cada uno de los territorios, pero responde en la mayor parte de los casos a tres fases y a un proceso de participación pública que debe prolongarse a lo largo de toda la Agenda.

¿Qué es el proceso de participación pública?

La incorporación de la población al proceso de puesta en marcha de una Agenda debe servir en primer lugar como un instrumento de dinamización social que permita incrementar el compromiso y la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre los escenarios de futuro a alcanzar y acerca de los instrumentos necesarios para conseguirlos. Se trata de motivar y crear interés por debatir los problemas medioambientales, económicos, sociales y urbanísticos a los que los ciudadanos se enfrentan en su vida cotidiana y cuyas conclusiones deberían ser tenidas en cuenta por las instituciones públicas a la hora de diseñar sus políticas.

La Agenda debe dotarse por tanto con instrumentos específicos y novedosos para ampliar la base social que tradicionalmente se integra en los procesos de planificación. Ello permitirá contar con una sensibilidad social necesaria para un buen entendimiento del conjunto de medidas adoptadas, así como para asegurar el logro de su implantación. De hecho, el éxito de la aplicación de las estrategias definidas está directamente relacionado con el grado de implicación y aceptación de la sociedad así como con la actitud de la población sobre la que recaerán las medidas puede llegar a condicionar el resultado de la iniciativa.

El proceso de participación pública deberá ser capaz de consensuar, primero las bases del diagnóstico y, posteriormente, la definición de los objetivos, las estrategias y las acciones, al tiempo que debe crear las estructuras y mecanismos para que la implicación social rebase la mera

elaboración coyuntural de documentos y se conviertan en foros con vocación de permanencia.

¿Qué es el diagnóstico ambiental?

El fin de esta fase es identificar los principales problemas y fortalezas ambientales, sociales y económicas del municipio, valorar su importancia, determinar los motivos de la situación, los agentes implicados y prever su posible evolución. Abordar el estudio de una realidad tan compleja exige incorporar datos fidedignos, actualizados y basados en análisis científicos. Para ello, junto con los estudios existentes se podrán realizar encuestas específicas que permitan superar la falta de información estadística ajustada a los ámbitos locales. Asimismo, se deberá contar con los datos procedentes de las discusiones establecidas en los procesos ciudadana así como el trabajo de campo.

Se considera fundamental incorporar al diagnóstico, además de la dimensión espacial, la temporal ya que, si bien debe reflejar la situación en un momento determinado, ésta se deriva del desarrollo de un proceso histórico que ha de ser estudiado con el fin de conocer las causas de los conflictos actuales y aproximar su comportamiento futuro.

¿Cómo se elabora el plan de acción local para la sostenibilidad?

Partiendo de las conclusiones del diagnóstico, el plan fijará la estrategia global del municipio hacia la sostenibilidad. Para ello, deberá comenzar por determinar un escenario global futuro de municipio sostenible así como las líneas estratégicas necesarias para alcanzarlo. Resulta imprescindible que escenario y estrategias sean el resultado final de una discusión que acabe en un consenso entre los agentes implicados ya que condicionarán el futuro modelo de desarrollo ambiental, social y económico.

Una vez definidas las grandes líneas de futuro del municipio, se deberán concretar diversos programas de actuación, a corto, medio y largo plazo, que permitan alcanzar los objetivos fijados. Cada uno de los programas contendrá un catálogo de acciones concretas que incidan en la solución de los diversos problemas identificados y en la adopción de las medidas que mejoren la tendencia municipal hacia la sostenibilidad. El plan se concretará por tanto

en estrategias globales y genéricas pero también en actuaciones perceptibles por los ciudadanos que resuelvan conflictos municipales relevantes y que afecten directamente a su calidad de vida.

¿Cómo debe hacerse el seguimiento de la Agenda?

La planificación del desarrollo sostenible de un municipio se concibe como un proceso continuo que puede iniciarse con una Agenda 21 pero que más adelante se apoya de forma fundamental en el seguimiento de todas las interacciones entre el medio ambiente, las actividades humanas y el entorno sociocultural. La información juega un papel fundamental en esta dinámica y por ello uno de los ejes fundamentales en las Agendas es definir instrumentos para que existan los suficientes datos para la toma de decisiones y sea accesible al público general, de tal forma que las mejoras derivadas de la agenda sean constatables por la población.

La construcción de una batería de indicadores ambientales, económicos y sociales se convierte en la mejor herramienta de valoración y comunicación de la situación medioambiental y de la calidad de vida municipal, ya que hacen posible representar de forma simplificada y sintética una realidad compleja. Asimismo, el seguimiento de la evolución de los indicadores permitirá evaluar con objetividad la efectividad de las medidas adoptadas en la reducción de los problemas y la minimización de los riesgos medioambientales, por una parte, y la valoración de los servicios destinados al incremento y optimización de políticas de bienestar local, por otro.

10.3. El pacto de los gobiernos locales. Los planes de acción para la energía sostenible

El Pacto de las Corporaciones Locales surge como una apuesta de la Unión Europea para que los gobiernos municipales de todo su territorio afronten de forma homogénea y coordinada el desafío que supone la reducción de los gases de efecto invernadero en el ámbito municipal.

Así, todas las corporaciones que voluntariamente se adhieran, se están comprometiendo, más allá de los objetivos ya fijados por la propia Unión, a reducir en un 20% la emisión de sus gases de efecto invernadero en su entorno para el horizonte del año 2020.

Esta propuesta contiene dos aspectos que la Comunidad Andaluza toma como propios de manera señalada: El desarrollo sostenible como motor de la economía y del crecimiento social, y el Ámbito Local como herramienta de alta eficiencia por su proximidad a las actuaciones que contribuyen a gran parte de las emisiones que están provocando el cambio climático.

La adhesión al Pacto no es una mera declaración de buenas intenciones; constituye por parte de los municipios un compromiso público y expreso de acometer un Plan de Acción Energética Sostenible, en el que se describan qué recursos institucionales y materiales se van a movilizar para conseguir los resultados esperados.

La elaboración de los Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES) suponen la materialización del compromiso suscrito en el Pacto de los Gobiernos Locales.

Los PAES consisten en un conjunto de medidas y actuaciones, cuya ejecución en el horizonte temporal 2007-2020, conllevan a la consecución del objetivo de reducción por encima del 20%”.

La realización de un Plan de Acción comienza con el análisis del inventario de emisiones el cual se obtiene en Andalucía a partir de la Herramienta Huella de Carbono. Conociendo las emisiones asociadas a los diferentes sectores de un municipio se define el objetivo de reducción del 20% y se determinan los sectores prioritarios de actuación. Tras el análisis se realiza una propuesta de actuaciones que son cuantificadas en términos económicos y en términos de reducción de emisiones de CO₂.

Los PAES pueden ser revisados anualmente y con los cambios de legislatura y además la ejecución de las medidas están sujetas a la viabilidad económica y financiera de los ayuntamientos. En el resto de Europa, después de España, que juega un papel destacado, se encuentran Alemania, Suecia y Centro Europa que están realizando una apuesta muy fuerte por el Pacto. Más allá de las limitaciones económicas que existen en todos Europa se está aprovechando el Pacto como modo de impulso económico para el tejido productivo de los municipios en las materias que desarrollan los PAES, y para superar las limitaciones económicas se está recurriendo a los modelos de colaboración público privado para la financiación de las medidas y actuaciones.

El Pacto de los Gobiernos Locales y el desarrollo de los PAES son la oportunidad de nuestros municipios de estar en la primera línea de las iniciativas europeas y de impulsar los nuevos sectores económicos que deben constituir la realidad de nuestros municipios a los largo del siglo XXI.

Adicionalmente, se han constituido como estructuras Coordinadoras las 8 Diputaciones y la propia Junta de Andalucía, que a través de la Dirección General de Urbanismo, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Es este centro directivo sobre el que recaen las competencias para el desarrollo de la Estrategia de Sostenibilidad Urbana, mediante el programa Ciudad Sostenible y la iniciativa Pacto de los Gobiernos Locales ante el Cambio Climático.

España ocupa el segundo puesto en cuanto a número de firmantes a nivel europeo en dicha iniciativa. Cabe destacar también el papel destacado que adquiere la región andaluza en la iniciativa, puesto que gracias al exitoso modelo de cooperación entre la Junta de Andalucía y las Diputaciones provinciales, actualmente 544 municipios andaluces están adheridos el Pacto, lo que representa un 26% respecto del total de municipios adheridos en España y un 10% a nivel europeo.

Para facilitar la cumplimentación de los Planes de Acción Sostenible de manera coordinada, y especialmente para elaborar los inventarios de emisiones, se ha elaborado una herramienta informática, denominada Huella de Carbono en la que se recoge de manera armonizada para los 771 municipios de la comunidad hasta 85 datos sobre población, consumo de electricidad, residuos sólidos aguas residuales, tráfico, ganadería, agricultura y consumos industriales.

Esta herramienta es un ejemplo de innovación y gestión del conocimiento, diseñada íntegramente en Andalucía; siendo nuestra comunidad pionera en obtener así un cuadro de mando que informa sobre el origen y cantidad de las emisiones de CO₂ y otros gases que se producen por la acción del comportamiento humano en cada municipio.

El es una iniciativa de la Dirección General de Transporte y Energía de la Comisión Europea que tiene por objetivo superar el compromiso de la UE de reducir en un 20%, antes del 2020, las emisiones de CO₂ y de gases de

efecto invernadero (GEI) que potencian el cambio climático.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, como estructura coordinadora, promueve la adhesión y les ofrece soporte técnico para el desarrollo de los Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES). Para ello, en 2010, la entonces Consejería de Medio Ambiente diseñó, a partir de su herramienta huella de carbono los inventarios de referencia de emisiones de gases de efecto invernadero para el conjunto de los municipios andaluces. Entendiendo el inventario como un registro completo de los consumos energéticos y de las emisiones de GEI asociadas a los mismos en los sectores más importantes que componen un municipio. Conocidas las emisiones en los municipios la Consejería de Medio Ambiente seleccionó un conjunto de acciones encaminadas a reducir dichas emisiones en al menos un 20% en el año 2020.

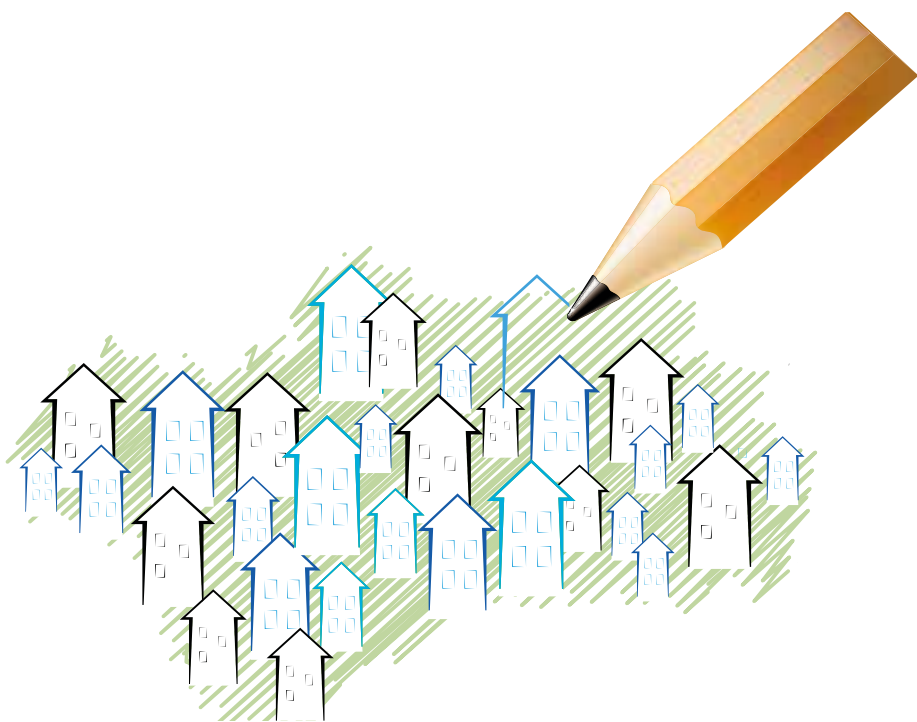
Tanto los inventarios como las herramientas de cálculo para cuantificar dicha reducción a través de un conjunto de acciones completas, constituyen la metodología para la elaboración de los PAES andaluces, una metodología que ya ha sido validada por la Oficina del Pacto, organismo europeo encargado de dicha iniciativa.

Los municipios suscriptores de este pacto deben adaptar también las estructuras de sus municipios y se comprometen a movilizar a sus habitantes para que participen activamente en este plan de acción.

En la actualidad la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en colaboración las diputaciones y la FAMP, sigue trabajando en el impulso de dicha iniciativa. En horizonte temporal 2014-2020, se centrarán los esfuerzos la redacción de los informes de seguimiento que cada municipio debe presentar a los dos años de la aprobación de su PAES. Así como en búsqueda de financiación para que los municipios puedan desarrollar las medidas que han fijado en sus Planes de Acción de Energía Sostenible. De igual modo, continuará fomentando junto con el resto de las estructuras de soporte la adhesión del resto de los municipios andaluces al Pacto de los Gobiernos Locales ante el cambio climático.

Sin embargo, conviene recordar que los Planes de Acción son la materialización del compromiso que adquiere el municipio al firmar el Pacto de los Gobiernos Locales con la Unión Europea.

VII. El Control Externo y la Responsabilidad



1. EL CONTROL EXTERNO

¿Qué es el control externo?

El control es aquella función que se dirige a comprobar la adecuación de una actividad, producto o documento a una norma o estándar fijados previamente, así como analizar las causas y consecuencias de las desviaciones que se hayan producido. El control externo es, en definitiva, aquel en el que el órgano de control no forma parte de la estructura orgánica del sujeto controlado y actúa con independencia de éste.

Como señalan los artículos 115 de la LBRL y 223 del TRLHL, las Entidades Locales, sus organismos autónomos y empresas públicas están sujetos a la fiscalización o control externo de sus cuentas y de su gestión económica por parte del Tribunal de Cuentas y demás órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

¿Qué órganos llevan a cabo el control externo de las cuentas de las Entidades Locales?

Los órganos de control externo de las corporaciones locales españolas son los siguientes:

1. Las Comisiones Especiales de Cuentas de las Entidades Locales.
 - El Tribunal de Cuentas.
 - Los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX).

LOS ORGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Órgano de Control externo	Cuándo actúa	Destinatario del informe	Carácter del informe
Comisión Especial de Cuentas	Antes de la aprobación de la Cuenta General	El Pleno de la Corporación	Político
Tribunal de Cuentas	Después de la aprobación de la Cuenta General	Costes Generales o Asamblea Legislativas de CC.AA.	Técnico
Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX)	Después de la aprobación de la Cuenta General	La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma	Técnico



¿Qué competencias tiene la Comisión Especial de Cuentas?

La Comisión Especial de Cuentas es aquel órgano externo integrado por representantes de los distintos grupos políticos que integran la corporación local, cuya función es el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las Entidades Locales.

El artículo 116 de la RBRL dispone, en relación con su actividad fiscalizadora, lo siguiente: “Las cuentas anuales se someterán antes del 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local, la cual estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes antes de someterse a la aprobación del Pleno, a fin de que puedan formularse contra las mismas reclamaciones, reparos u observaciones. Todo ello sin perjuicio de que pueda denunciarse ante el Tribunal de Cuentas la existencia de irregularidades en la gestión económica y en las cuentas aprobadas.” La tendencia actual y de futuro debe orientarse hacia un reforzamiento del papel de este órgano como instrumento de control externo, para lo cual será necesario dotarla de los medios conducentes y apropiados para un funcionamiento eficiente y eficaz.

Pero la Comisión Especial de Cuentas no sólo puede actuar como órgano de control externo. El artículo 127 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, señala que podrá actuar como comisión informativa permanente para los asuntos relativos a Economía y Hacienda de la entidad, bien a través del reglamento orgánico o mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la corporación.

¿Cuál es el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas?

Tal y como señala el artículo 136 de la Constitución española de 1978, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción. A estos efectos, integran el sector público:

1. La Administración del Estado.
2. Las Comunidades Autónomas.
3. Las corporaciones locales.
4. Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
5. Los organismos autónomos.
6. Las sociedades estatales y demás empresas públicas.

El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de las mismas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Se relaciona con las Cortes a través de una Comisión Mixta Congreso-Senado. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que puedan existir en las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos de Autonomía. Su régimen jurídico se encuentra regulado en las siguientes normas:

1. Artículo 136 de la Constitución.
 - Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
 - Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, corresponden a éste, como funciones propias, las siguientes:

1. La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.
2. El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Corresponde, por tanto, al Tribunal una función fiscalizadora y otra jurisdiccional, que ejercerá con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. Además de estas dos funciones, el Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio, lo que supone el reconocimiento de una clara autonomía.

¿Cuáles son los órganos del Tribunal de Cuentas?

El Tribunal de Cuentas se compone de los siguientes órganos:

1. El Presidente.
2. El Pleno.
3. La Junta de Gobierno Local.
4. La Sección de Fiscalización.
5. La Sección de Enjuiciamiento.
6. Los Consejeros de Cuentas.
7. La Fiscalía.
8. La Secretaría General.

¿Qué funciones ejercen los órganos del Tribunal de Cuentas?

Los principales órganos del Tribunal de Cuentas, como órgano fiscalizador y de enjuiciamiento de las cuentas públicas, tienen atribuido el ejercicio de las siguientes funciones:

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Convocar y presidir el Pleno y la Junta de Gobierno Local y decidir con voto de calidad en caso de empate.
- Ejercer la jefatura superior del personal al servicio del mismo, así como todo lo relativo a su nombramiento, contratación, gobierno y administración.
- Disponer gastos, contratar obras, bienes, servicios, suministros y demás prestaciones necesarias para su funcionamiento.
- Las demás que le atribuya la Ley.

FUNCIONES DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Ejercer la función fiscalizadora.
- Plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas.
- Conocer los recursos de alzada contra las resoluciones administrativas dictadas por otros órganos del Tribunal.
- Las demás funciones que le atribuye la Ley de funcionamiento, entre las que cabe citar.
 - Establecer las directrices técnicas de los procedimientos de fiscalización.
 - Conocer cuestiones de responsabilidad contable
 - Etc.

FUNCIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Establecer el régimen de trabajo del personal al servicio del Tribunal de Cuentas.
- Ejercer la potestad disciplinaria en los casos de faltas muy graves respecto del personal al servicio del Tribunal.
- Distribuir los asuntos entre las secciones.
- Las demás facultades que le atribuye la Ley de funcionamiento, entre las que cabe citar.
 - Preparar las sesiones del Pleno.
 - Elaborar el proyecto de relaciones de puestos de trabajo.
 - Etc.

Por su parte, el Pleno, integrado por doce Consejeros de Cuentas, entre los que está el Presidente, y por Fiscal, tiene atribuidas las atribuciones indicadas en el esquema correspondiente.

La Junta de Gobierno Local está constituida por el Presidente del Tribunal y por aquellos Consejeros de Cuentas que sean Presidentes de alguna de las Secciones.

La Sección de Fiscalización se estructura en diversos departamentos sectoriales y territoriales, correspondiendo a estos últimos ejercer la fiscalización de la actividad económico-financiera de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales. Se compone de un Presidente y de los consejeros que dirijan aquellos departamentos. Ejerce la función fiscalizadora y, concretamente, le corresponde examinar los procedimientos fiscalizadores tramitados en los distintos departamentos territoriales y sectoriales, y proponer al Pleno las memorias o informes, mociones, notas o medidas que corresponda elevar a las Cortes Generales.

La Sección de Enjuiciamiento está integrada por un Presidente y por aquellos Consejeros a quienes corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Se estructura en varias salas que se componen del Presidente (el de la Sección) y dos consejeros. Aunque básicamente le corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional, también tiene atribuidas otras competencias como el reparto de asuntos entre las Salas y Consejeros o la elaboración de la memoria de las actuaciones jurisdiccionales.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, funcionalmente dependiente del Fiscal General del Estado, está integrada por el Fiscal y los Abogados Fiscales.

FUNCIONES DE LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

- Incluir su dictamen escrito en las cuentas generales y en las memorias, mociones o notas del Tribunal para deducir las eventuales responsabilidades contables.
- Se oído en los procedimientos de fiscalización y solicitar la práctica de diligencias.
- Ejercer la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y en los procedimientos de reintegro por alcance.

Finalmente, está la Secretaría General, a quien corresponden las funciones de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, Pleno y la Junta de Gobierno Local. Este órgano se organiza en las unidades administrativas que sean necesarias para atender la tramitación de expedientes de toda índole y la gestión de asuntos generales, gubernativos y de personal, asuntos económicos y presupuestarios, inspección y funcionamiento de los servicios propios del mismo, compras y adquisiciones, informatización y procesamiento de datos, registro general, archivo y biblioteca.

En el siguiente organigrama se recoge la estructura y composición del Tribunal de Cuentas.



¿En qué consiste la función de fiscalización?

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, regulada en los artículos 9 a 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consultivo. La Sección de fiscalización del Tribunal de cuentas verifica la contabilidad de las entidades del sector público y examina y comprueba las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal. Asimismo, le corresponde la realización de las fiscalizaciones necesarias para evaluar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de economía, eficacia y eficiencia en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

¿Cómo se ejerce la función de fiscalización?

El ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, se lleva a cabo mediante los siguientes procedimientos:

- a) El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- b) El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que daban rendir los preceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.
- c) El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.
- d) El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.
- e) El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.
- f) Y cualesquiera otros que resulten adecuados al cumplimiento de su función.

¿Qué tipos de fiscalización o control lleva a cabo el Tribunal de Cuentas?

Las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de fecha 23 de enero de 1997, detallan como tipos de fiscalización o control a realizar por el Tribunal, los siguientes:

- 1. De legalidad o cumplimiento:** verifica el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la entidad fiscalizada.
- 2. Financiero:** comprueba la adecuación de los estados contables (cuentas anuales y estados financieros) a los principios y criterios contables generalmente aceptados.
- 3. De regularidad:** persigue los objetivos propios de los dos controles anteriores.
- 4. De sistemas o procedimientos:** verifica la existencia y el funcionamiento efectivo del control interno establecido por la propia entidad fiscalizada.

5. **Operativo o de gestión.** Evaluá la actividad económica financiera de la entidad para comprobar si se adecua a los principios de economía, eficacia y eficiencia.
6. **Integral:** engloba todos los anteriores

FASES DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

1. Aprobación del Programa Anual de fiscalizaciones por el Pleno.
↓
2. Comunicación del inicio de las actuaciones a la entidad fiscalizada.
↓
3. Realización de trabajos preliminares y planificación de la fiscalización.
↓
4. Aprobación de las Directrices Técnicas de la fiscalización en las que ésta se concreta.
↓
5. Elaboración de un programa de trabajo y de las comprobaciones previstas en el mismo.
↓
6. Redacción de un borrador de anteproyecto de informe con los resultados de la fiscalización, conclusiones y recomendaciones.
↓
7. Contraste de los resultados provisionales del borrador con los gestores de la entidad fiscalizada.
↓
8. Remisión para el trámite de alegaciones a los responsables y/o representantes de la entidad.
↓
9. Remisión del proyecto de informe y de las alegaciones al Ministerio Fiscal y al SErviceio Jurídico del Estado, para que realicen sus dictámenes, ya los demás miembros del pleno, para la formulación de observaciones, sugerencias y propuestas de enmiendas.
↓
10. Redacción del proyecto de informe para su deliberación.
↓
11. Deliberación en la Sección de fiscalización.
↓
12. Presentación del proyecto al Pleno.
↓
13. Traslado del informe aprobado.
↓
14. Presentación ante la Comisión Mixta Congreso-Senado

¿Cómo se desarrolla el procedimiento de fiscalización?

Las mencionadas Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas desarrollan los preceptos de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que se refieren al procedimiento fiscalizador. De las mismas cabe deducir una serie de fases del procedimiento de elaboración de los informes anual o especiales (véase cuadro anterior).

¿Qué tipo de actuaciones o informes emite el Tribunal de Cuentas?

El resultado de las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal se recoge en distintos tipos de documentos, concretamente, informes o memorias (ordinarias o extraordinarias), mociones y notas, los cuales se elevarán a las Cortes Generales o, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuando la actividad fiscalizadora se refiera a estas últimas. Asimismo, el Tribunal de Cuentas emite un informe o memoria anual que remite tanto a las Cortes Generales como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

¿Cuáles son los Órganos Autonómicos de Control Externo?

Hasta la fecha no todas las Comunidades Autónomas han creado órganos de control externo de su sector público autonómico y local.

Los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX) existentes en la actualidad son los siguientes:

- La Cámara de Cuentas de Andalucía.
- La Sindicatura de Comptes de las Illes Balears.
- La Audiencia de Cuentas de Canarias.
- La Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- El Consello de Contas de Galicia.
- La Cámara de Comptos de Navarra.
- El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- La Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.
- La Cámara de Cuentas de Madrid.
- La Cámara de Cuentas de Aragón.
- El Consejo de Cuentas de Castilla-León.
- La Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

Por último indicar que la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, ha sido suprimida recientemente por la Ley 1/2014, de 24 de abril, de las Cortes de dicha Comunidad Autónoma.

¿Qué funciones ejercen los OCEX?

Aunque las diferentes leyes de creación de los OCEX no son homogéneas, se puede decir que los OCEX ejercen algunas o todas de las siguientes funciones:

1. Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma.
2. Fiscalizar, en particular, las subvenciones, créditos y avales concedidos, las modificaciones presupuestarias y los contratos administrativos celebrados.
3. Asesorar al Parlamento autonómico en las materias de su competencia.
4. Emitir dictámenes en materia de contabilidad pública y gestión económico-financiera.
- 5. Desarrollar las funciones de fiscalización delegadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas.**
6. Actuar como delegados instructores de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable por parte del Tribunal de Cuentas.

Las leyes reguladoras de cada uno de los OCEX, establecen una serie de disposiciones que afectan directamente a las corporaciones locales y, entre ellas, las siguientes:

- Se reconoce a la corporación local un derecho de propuesta de las actuaciones fiscalizadoras del OCEX.
- Al OCEX le corresponde el examen y comprobación de las cuentas de la corporación local, para lo cual, ésta tiene la obligación de presentarlas. Asimismo, forma y une la Cuenta General de las corporaciones locales.
- Por otra parte, tiene la facultad de realizar actuaciones fiscalizadoras sobre la actividad de la corporación local (en algunas leyes se indica que sobre las actividades derivadas de competencias transferidas o delegadas), sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS GESTORES PÚBLICOS

¿Qué tipo de responsabilidades exigible a los gestores públicos?

De acuerdo con el artículo 78 de la LBRL y el artículo 22 del ROF, los miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo. Las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes y se tramitarán por procedimiento ordinario aplicable.

Tras la reforma llevada a cabo por la ley 4/1999, de 13 de enero en la ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la única responsabilidad civil directa que es posible exigir a los empleados públicos y autoridades es la derivada de hechos constitutivos de delito.

Al respecto significar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento por conductas muy graves en materia de gestión económica presupuestaria –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

Entre las sanciones a destacar se encuentra la obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.

- La obligación de indemnizar a la Hacienda pública, exigencia de responsabilidad patrimonial.
- Dar conocimiento al Tribunal de Cuentas por si procediese iniciar procedimiento de responsabilidad contable.
- Si las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, dar conocimiento al Fiscal General.

¿Qué es la responsabilidad contable?

Además de la responsabilidad penal y la civil derivada de la primera, en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas en el artículo 49 se delimita el concepto de un nuevo tipo de responsabilidad, la contable de la que es competente éste órgano.

Le corresponde a la jurisdicción contable conocer de las pretensiones de responsabilidad que desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencias graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones y omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades preceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector.

¿Qué requisitos son precisos para la exigencia de responsabilidad contable?

Para la exigencia de responsabilidad contable son precisos los siguientes requisitos:

- A. En primer lugar, debe existir un menoscabo de los caudales o efectos públicos que se deduzca de las cuentas que se deben rendir. No de cualesquiera otras cuentas, sino sólo de aquellas respecto de las cuáles la ley establece la obligación de su rendición.
- B. Las acciones y omisiones que las originan deben ser contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad. Aunque no se enumeran las disposiciones en el precepto legal citado, en el caso de las Corporaciones Locales estarían incluidas las siguientes disposiciones:
- La Constitución.
 - La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. 418
 - El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local.
 - El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma correspondiente.
 - El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
 - Las Leyes Presupuestarias de cada año en lo que se refiere a las Entidades Locales.
 - La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- C. Se trata de una responsabilidad subjetiva y no objetiva, es decir, no contempla únicamente el resultado dañoso, sino que se requiere una cierta intencionalidad en el autor. El requisito mencionado se cumple en el caso de una gestión ineficiente, en la que normalmente existirá una negligencia grave.

Los tres requisitos mencionados no son necesarios para la existencia de responsabilidad; es posible que exista responsabilidad, aunque no concurren los tres requisitos mencionados, pero no será responsabilidad contable y su exigencia no se hará, por tanto, ante los órganos de la jurisdicción contable.

¿Qué personas pueden incurrir en responsabilidad contable?

En cuanto a qué personas pueden incurrir en este tipo de responsabilidad y, en consecuencia, ser responsables directos o subsidiarios en un procedimiento jurisdiccional por reintegro o en el juicio de cuentas, cualquier persona que recaude, intervenga, administre, custodie, maneje o utilice bienes, caudales o efectos públicos puede incurrir en responsabilidad contable.

¿Qué diferencia existe entre responsabilidad contable directa y subsidiaria?

La responsabilidad contable puede ser directa o subsidiaria. Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar, o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. Son responsables subsidiarios quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de las obligaciones atribuidas de modo expreso por las leyes o reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas. La exigencia de las responsabilidades directas sólo procede cuando no hayan podido hacerse efectivas las directas.

¿Quién está legitimado para la exigencia de responsabilidad contable anteel Tribunal de Cuentas?

La legitimación activa para la exigencia de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas corresponderá, en todo caso, a la Administración o Entidad Pública perjudicada, que podrá ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas, sin necesidad de declarar previamente lesivos los actos que impugne, asimismo también estará legitimado activamente el Ministerio Fiscal.

¿Cuál es el plazo para exigir la responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas?

Las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años, contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que los originen. Esto no obstante, las responsabilidades contables detectadas

en el examen de las cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas por sentencia firme, prescribirán por el transcurso de tres años, contados desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o desde que la sentencia quedó firme. Si los hechos que dieran origen a la responsabilidad contable fuesen constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos.

¿Qué es la responsabilidad patrimonial?

Las Entidades Locales deben responder directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa. Las normas que en esta materia se deben tener en cuenta son las siguientes:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.

¿Cuál es el procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial?

La responsabilidad patrimonial del personal al servicio de la Entidad Local es cubierta por la propia administración. Los particulares pueden exigir directamente a las Corporaciones las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. Posteriormente, la administración exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieren incurrido por dolo, culpa o negligencia grave.

La exigencia de responsabilidad por la Corporación en vía de regreso a los funcionarios o gestores públicos requiere que el causante directo del daño haya actuado mediando dolo, culpa o negligencia graves.

Los criterios para graduar la exigencia de responsabilidad al personal tendrán en cuenta: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal y su relación con la producción del resultado dañoso. Nada impide una repercusión parcial de la cantidad pagada por la administración si se considera que sólo parte del daño es imputable personalmente a la actividad negligente del funcionario público.

La modificación del artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha imposibilitado las demandas civiles contra la administración estableciéndose como competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

¿Cuándo incurre un funcionario en responsabilidad penal y civil?

La responsabilidad penal de los funcionarios sobreviene cuando éstos, en el desempeño de sus funciones realizan verdaderos actos delictivos. Los delitos en que puede incurrir un funcionario son principalmente de tres tipos:

- a. Delitos comunes: no van acompañados de mas circunstancias y sitúan al funcionario fuera de la función pública y de su carácter.
- b. Delitos comunes prevaleciendo de su carácter funcional: suponen un agravante de los anteriores.
- c. Delitos especiales: son los denominados delitos profesionales que originan la responsabilidad penal de los funcionarios en sentido estricto.

Algunos de los delitos especiales, en los que pueden incurrir los funcionarios son los siguientes: prevaricación, abandono de destino y omisión del deber de perseguir delitos, desobediencia y denegación de auxilio, infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraude y exacciones ilegales.

La responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración Local, al igual que la del personal al servicio de las restantes Administraciones Públicas, se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación penal. En todo

caso, la exigencia de esta responsabilidad no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad civil derivada del delito se exigirá al personal de la Corporación de acuerdo con lo dispuesto en el código penal. Éste es el único supuesto donde es posible la exigencia de responsabilidad civil a un empleado público. En el resto de casos no pueden interponerse demandas civiles contra un funcionario público. La única vía es la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Corporación Local, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posterior acción de regreso que la administración ejercite contra el empleado público.

¿Dónde se encuentra regulado el Régimen disciplinario de los funcionarios públicos?

El régimen disciplinario de los funcionarios públicos está regulado en la actualidad en el Estatuto Básico del empleado publico aprobado por la ley 7/2007, de 12 de abril y en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero. Este Reglamento resulta aplicable a los funcionarios de la Administración Local, si bien habrá que tener en cuenta la normativa sobre función pública existente en la respectiva Comunidad Autónoma.

En el caso de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional además del EBEP habrá que tener en cuenta también la ley 27/2013, de 27 dediciembre de 2013, de Racionalización y sostenibilidad de la admnistración Local, y el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, sobre Régimen Jurídico de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.

¿Qué faltas recoge la normativa?

En líneas generales, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones se clasifican en faltas muy graves, graves y leves.

Son faltas muy graves, entre otras:

- El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública.
- El abandono del servicio
- La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por Ley o clasificados como tales.
- El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades.
- Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un periodo de un año.

Entre las faltas graves cabe destacar las siguientes:

- La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.
- El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.
- El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.
- La tercera falta injustificada de asistencia en un periodo de tres meses, cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción por falta leve.

Por último, las faltas leves que pueden cometer los funcionarios son:

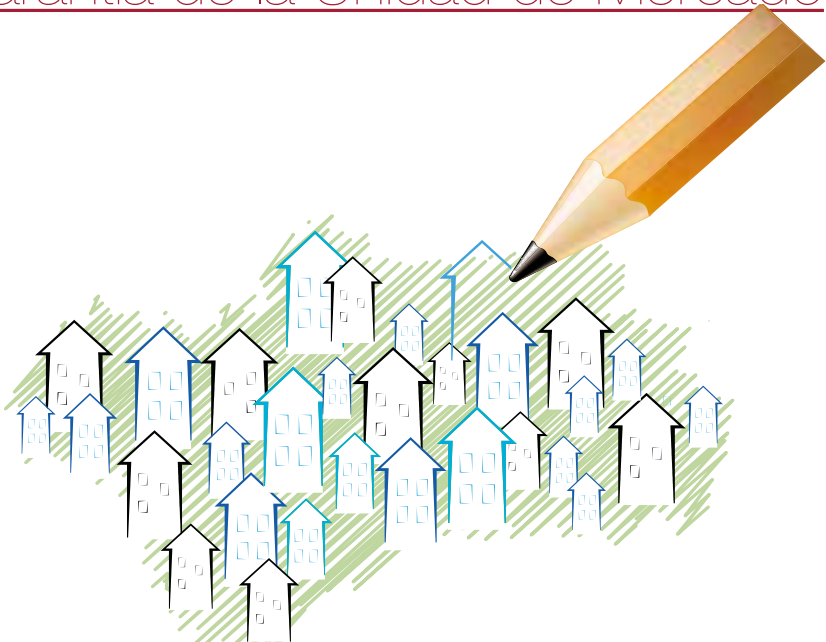
- El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.
- La falta de asistencia injustificada un día.
- La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.
- El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.
- El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.

Las sanciones disciplinarias que pueden imponerse por la comisión de las faltas antes enumeradas son:

- Separación del servicio.
- Suspensión de funciones.
- Traslado con cambio de residencia.
- Apercibimiento.

VIII.

La Actividad de Policía Administrativa sobre la Actividad Económica de los Vecinos, Impacto de la Directiva 2006/123/Ce, de Servicios en el Mercado Interior, de la Ley 2/2011, de 4 de Marzo de Economía Sostenible y de la Ley 20/2013, de 9 de Diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.



1. LA DIRECTIVA EUROPEA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

La actividad de policía administrativa sobre la actividad económica de los vecinos, impacto de la [Directiva 2006/123/CE, de Servicios en el Mercado Interior](#), de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible](#) y de la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#).

¿Qué es una Directiva?

Una Directiva es una norma o acto legislativo de la Unión Europea, que establece los principios y objetivos que deben lograr los Estados miembros de dicha Unión sobre una determinada materia; dejándoles elegir los medios para hacerlo. Su objetivo principal es acercar las legislaciones de dichos Estados. La Directiva puede ir dirigida a uno, varios o todos los Estados miembros. Para que los principios en ella establecidos surtan efecto para la ciudadanía, el legislador nacional debe adoptar una norma de derecho interno que sea conforme a los objetivos y principios de la Directiva.

Según el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.

La Directiva se utiliza para armonizar las legislaciones nacionales, por ejemplo, en temas relacionados con el mercado único (normativas sobre seguridad de los productos, alimentarias, agrícolas, etc.). Es uno de los instrumentos jurídicos de carácter obligatorio que disponen las instituciones europeas para aplicar las políticas comunitarias.

Se trata de un instrumento normativo que presenta dos facetas:

1. La Directiva propiamente dicha, que emana de las instituciones europeas, establece un resultado y un plazo.
2. Las medidas nacionales de ejecución, que adoptan los Estados miembros: transposición.

La incorporación de los principios y objetivos de la Directiva al propio ordenamiento jurídico de un Estado miembro, se denomina transposición. La Directiva fija una fecha límite para realizar su transposición al Derecho nacional. Los Estados miembros cuentan con un margen de maniobra que permiten tener en cuenta sus peculiaridades nacionales. La transposición tiene que efectuarse dentro del plazo que marca la Directiva. En el caso de que el Estado miembro no lleve a cabo dicha transposición dentro del plazo señalado, puede ser sancionado por la Unión Europea y, además, en los casos en que concurren las condiciones establecidas por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una Directiva, desde la fecha límite fijada para su incorporación al derecho interno, puede ser invocada por los particulares ante los órganos administrativos o tribunales del citado Estado para hacer valer los derechos que de ellas se derivan, estando las autoridades de dicho Estado obligadas a salvaguardar los citados derechos.

¿Qué es la Directiva Europea de Servicios en el Mercado Interior?

Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea, resulta esencial un mercado competitivo de servicios. Actualmente hay un gran número de barreras en el mercado interior que impiden a quienes prestan los servicios, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior. Ello debilita la competitividad global de las personas que prestan los servicios en la Unión Europea. Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación de servicios entre los países que forman la Unión Europea y que, al mismo tiempo, ofrezca a quienes vayan a consumir dichos servicios, mayor transparencia e información, proporcionaría a quienes vayan a utilizarlos, más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.

A fin de eliminar las barreras u obstáculos que limitan la prestación de los servicios, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el 12 de diciembre de 2006, [la Directiva 2006/123/CE](#), relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), la cual entró en vigor el 28 de diciembre de 2006 y los Estados miembros disponían de un plazo de tres años para transponer (incorporar) esta Directiva a su legislación interna, que finalizó el 28 de diciembre de 2009.

En España, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es el encargado de coordinar el proceso de transposición legislativa.

La Junta de Andalucía trabaja, en colaboración con el resto de Administraciones Públicas, en la transposición de la Directiva de Servicios al Derecho español. La responsabilidad de coordinar los trabajos de transposición en Andalucía mediante medidas normativas, recae en la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y Administración Local.

En el ejercicio de esa función, la Secretaría General de Acción Exterior, a través de la web de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, pretende dar a conocer a la ciudadanía los contenidos y objetivos de la Directiva de servicios, así como los beneficios que se derivan de la misma. Además, a través de este canal, se informará de forma permanente del proceso de transposición.

¿Cuál es el objetivo de la Directiva de servicios?

El objetivo de la Directiva de servicios es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea, a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros.

La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a aquellos que desean prestar un servicio a través de un establecimiento permanente (libertad de establecimiento) o sin recurrir a dicho establecimiento (libertad de prestación de servicios).

Esta Directiva también tiene como objetivo ampliar la posibilidad de elección de las personas destinatarias y mejorar la calidad de los servicios para quienes los vayan a utilizar, sean personas físicas o jurídicas.

¿Cuál es su ámbito de aplicación?

La Directiva considera como servicio a cualquier actividad económica por cuenta propia prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. La Directiva no se aplica a los servicios que quedan explícitamente excluidos de su ámbito de aplicación, de

acuerdo con el artículo 2 de la Directiva. Estos servicios son los siguientes:

- a) Los servicios no económicos de interés general;
- b) Los servicios financieros (tales como los servicios bancarios, de crédito, de seguros, de valores, de fondos de inversión).
- c) Los servicios y redes de comunicaciones electrónicas (por ejemplo, servicios de telefonía y servicios de conexión a Internet).
- d) Los servicios en el ámbito del transporte.
- e) Los servicios de las empresas de trabajo temporal;
- f) Los servicios sanitarios (quedan excluidos de la Directiva los servicios médicos y farmacéuticos destinados al cuidado de la salud de las personas y reservados a las profesiones reguladas, pero no otros servicios tales como los de veterinaria o los no reservados a las profesiones reguladas).
- g) Los servicios audiovisuales (incluidos servicios cinematográficos y radiodifusión).
- h) Las actividades de juego por dinero (tales como juegos de lotería, casinos, apuestas deportivas).
- i) Las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública de conformidad con el artículo 45 del Tratado;
- j) Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado; atención permanente.
- k) Los servicios de seguridad privados;
- l) Los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

La fabricación de bienes no es una actividad de servicios (Sentencia de 7 de mayo de 1985, Comisión contra Francia, asunto 18/84; sentencia de 11 de julio de 1985, Cinéthèque, asuntos acumulados 60 61/84). Sin embargo, si lo son muchas actividades auxiliares vinculadas a ella (p. ej., venta minorista, instalación y mantenimiento, servicios posventa).

Por el contrario, y sin ánimo exhaustivo, caben citar los siguientes ejemplos de servicios que sí entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios:

- La distribución comercial (comercio minorista y mayorista de bienes y servicios, desde el gran comercio, como son los supermercados, al pequeño comercio).
- Las actividades de la mayoría de las profesiones reguladas (por ejemplo, servicios de asesorías jurídicas y fiscales, arquitectura, ingeniería, contabilidad, peritaje).
- Los servicios de construcción y los oficios (por ejemplo, los servicios de edificación y demolición, pero también los servicios de fontanería, pintura, electricidad, enlosado, carpintería).
- Servicios a empresas (por ejemplo, mantenimiento de oficinas, asesoramiento de gestión, organización de actos, cobro de deudas, servicios de publicidad y de contratación de personal).
- Servicios en el ámbito del turismo (por ejemplo, agencias de viajes y guías de turismo).
- Servicios recreativos (por ejemplo, los servicios de centros deportivos y parques de atracciones).
- Servicios de instalación y mantenimiento de equipos.
- Servicios de información (por ejemplo, portales web, actividades de las agencias de noticias, edición, programación de ordenadores).
- Servicios de hostelería y restauración (por ejemplo, hoteles, restaurantes, bares y servicios de catering).
- Servicios de formación y educación (por ejemplo, enseñanza de idiomas o escuelas de conducción).
- Servicios inmobiliarios.
- Servicios de ayuda doméstica (por ejemplo, servicios de limpieza, de cuidado de niños y niñas o de jardinería).

¿Qué medidas prevé la Directiva de servicios?

1º. La eliminación de barreras para facilitar la realización de actividades económicas con establecimiento fijo y durante un periodo indeterminado.

Esta medida implica la reforma de la normativa vigente, para eliminar las barreras que restringen injustificadamente la puesta en marcha de actividades de servicios e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores y la creación de empleo.

Se eliminarán aquellas autorizaciones administrativas que no sean necesarias por estar justificadas por una razón imperiosa de interés general. Esto supone que, en general, los procedimientos de autorización que no sean necesarios deberán ser sustituidos por mecanismos menos gravosos para quién presta el servicio: declaraciones responsables, comunicaciones previas o un régimen de libre acceso.

En un primer momento, el propio Tratado de la Unión Europea, luego la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y finalmente la propia Directiva, han ido acotando el concepto: “razón imperiosa de interés general”. En concreto, la propia Directiva recoge estos supuestos excepcionales que pueden llegar a justificar una autorización administrativa para el ejercicio de la actividad empresarial. La “razón imperiosa de interés general”, invocada en el ámbito local, puede consistir así en la “protección del orden público, la seguridad pública, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la protección del medio ambiente, incluido el entorno urbano, la sanidad animal, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Una vez justificada la necesidad de una autorización por una razón imperiosa de interés general, procede verificar su proporcionalidad y que no sea discriminatoria por razón de nacionalidad. Efectivamente, sólo podrán mantenerse las autorizaciones que sean necesarias y que, además, sean proporcionadas y no discriminatorias. En este sentido, la proporcionalidad se determina porque sólo por autorización y no por otra medida menos gravosa para quien vaya a prestar el servicio, puede salvaguardarse esa razón imperiosa de interés general.

Además de analizar las autorizaciones que se han venido exigiendo para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, los Estados deben analizar los requisitos que se exigen en dichas autorizaciones, ya que hay listados de requisitos prohibidos, otros requisitos que solamente pueden exigirse con carácter excepcional y el resto de requisitos a exigir sólo podrán mantenerse si, a su vez, pasan el triple test de necesidad, proporcionalidad y no discriminación por razón de nacionalidad.

Los requisitos prohibidos que, según el artículo 14 de la Directiva deben desaparecer de la normativa nacional, son los siguientes:

1. Requisitos basados directa o indirectamente en la nacionalidad.
2. Requisitos que prohíban estar establecido en varios Estados miembros.
3. Requisitos que limiten la libertad de elección de tipo de establecimiento.
4. Requisitos de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento.
5. Aplicación de pruebas económicas.
6. Intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones.
7. Exigencia de que el aval financiero o seguro se contrate con operadores nacionales.
8. Exigencia de inscripción previa o ejercicio previo durante un tiempo en territorio nacional.

Por otra parte, los requisitos a evaluar por los Estados miembros, contenidos en el artículo 15 de la Directiva, se mantendrán solo si son necesarios, proporcionales y no discriminatorios y así se justifican ante la Comisión Europea, dado que la imposición de estos requisitos debe notificarse a dicha Institución. Estos requisitos son los siguientes:

1. Límites cuantitativos o territoriales.
2. Adopción de una forma jurídica particular.
3. Posesión de capital de una sociedad.
4. Requisitos de reserva de la actividad a prestadores concretos.
5. Prohibición de disponer de varios establecimientos.
6. Número mínimo de empleados.
7. Tarifas máximas y/o mínimas obligatorias.
8. Obligación de prestar otro servicio conjuntamente.

Se reducirán otras cargas administrativas para quienes presten los servicios: inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites para la apertura de nuevos establecimientos y se generalizará el principio de que cualquier persona establecida en el Estado miembro, que ejerza legalmente una actividad de servicios, podrá ejercitarla en todo el territorio nacional de dicho Estado.

En este sentido, según el artículo 16 de la Directiva, los Estados miembros sólo podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de

un prestador establecido en otro Estado miembro, cuando esta restricción resulte necesaria, proporcionada y no discriminatoria. La imposición de estas restricciones se tiene que notificar a la Comisión Europea. De las restricciones, la Comisión considera especialmente gravosa la imposición de las siguientes:

- Obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional.
- Obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, incluida la inscripción en un registro o en un colegio o asociación profesional que exista en el territorio nacional, salvo en los casos previstos en la presente Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario.
- Prohibición de que el prestador se procure en el territorio nacional, cierta forma o tipo de infraestructura.
- Aplicación de un régimen contractual particular entre el prestador y el destinatario, que impida o limite la prestación de servicios con carácter independiente.
- Obligación de que el prestador posea un documento de identidad específico para el ejercicio de una actividad de servicios, expedido por las autoridades competentes;
- Requisitos sobre el uso de equipos y material que forman parte integrante de la prestación de servicios, con excepción de los necesarios para la salud y la seguridad en el trabajo.

2º. La eliminación de barreras para facilitar prestaciones que impliquen ausencia de participación estable y continua en la vida económica en un Estado miembro.

La Directiva recoge un catálogo de requisitos que no se podrán exigir en los casos de prestación transfronteriza de servicios, esto es, en los supuestos en los que quien preste el servicio se encuentre establecido en otro Estado miembro.

3º. Simplificación administrativa.

La Directiva de servicios recoge también el mandato de que cuando los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán.

La Directiva de servicios establece un programa de simplificación administrativa, que incluye la introducción de procedimientos electrónicos y el establecimiento de un sistema de ventanilla única para las personas prestadoras y destinatarias de los servicios.

La ventanilla única constituye un punto de tramitación integral por vía electrónica. Su implantación supondrá que quienes presten los servicios, podrán realizar todos los procedimientos y trámites a distancia y por vía electrónica, y a todos los niveles administrativos (europeo, nacional, autonómico y local).

La Ventanilla Única de la Directiva de Servicios (VUDS), tiene las siguientes características:

- Es única desde el punto de vista de quien preste el servicio.
- Constituye un punto de información.
- Constituye un punto de tramitación integral por vía electrónica.
- Desde ese punto, se podrán obtener todas aquellas licencias y autorizaciones necesarias para el acceso y ejercicio de la actividad.
- Todos los trámites y procedimientos han de poder realizarse electrónicamente.
- El establecimiento de la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios no modificará en ningún caso la competencia del órgano responsable del trámite o procedimiento.

4º. Cooperación administrativa.

La Directiva de servicios establece una obligación general para los Estados miembros de prestación de asistencia recíproca. El Estado de establecimiento procederá a las comprobaciones e inspecciones que le solicite otro Estado y le informará de los resultados sobre todos los extremos relacionados con el servicio de los que tenga conocimiento.

Esta cooperación administrativa se resume en los aspectos siguientes:

- Responder a las solicitudes de información recibidas cuando sean necesarias para supervisión de un prestador particular (art. 28.1).
- Llevar a cabo, en caso necesario, controles, inspecciones e investigaciones e informar de los resultados al Estado miembro solicitante (art. 28.3).

- El Estado miembro consultado tiene la obligación de responder lo antes posible y por medios electrónicos (art. 28.2).
- La Comisión está obligada a establecer, en cooperación con los Estados miembros, un sistema electrónico de intercambio de información: IMI (art. 34.1)
- Si un Estado miembro no cumple con su obligación de asistencia recíproca la Comisión adoptará medidas apropiadas, incluido el procedimiento establecido en el artículo 226 del Tratado (art. 28.8).

El sistema de información del Mercado Interior o sistema IMI, constituye el soporte técnico que posibilita la cooperación inter-administrativa en el mercado interior, al permitir la comunicación directa por vía electrónica entre autoridades competentes de todas las Administraciones Públicas y de diferentes Estados miembros.

[El Reglamento \(UE\) número 1024/2012](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, establece que el IMI es un sistema informático para la cooperación administrativa, incluido el tratamiento de los datos de carácter personal, entre autoridades competentes de los Estados miembros y entre autoridades competentes de los Estados miembros y la Comisión.

Según dicho Reglamento, el IMI es una aplicación informática accesible a través de internet, realizada por la Comisión en colaboración con los Estados miembros, cuyo propósito es servir de ayuda a estos últimos para que puedan cumplir en la práctica las exigencias de intercambio de información establecidas en los actos jurídicos de la Unión, a través de un mecanismo de comunicación centralizado que permita el intercambio transfronterizo de información, así como la asistencia recíproca.

En concreto, el IMI ayuda a las autoridades competentes a identificar a sus homólogas en otro Estado miembro, a gestionar el intercambio de información, incluso de los datos de carácter personal, basándose en procedimientos simples y unificados, y a superar las barreras lingüísticas, gracias al uso de unos sistemas de tratamiento predefinidos y pretraducidos. Cuando sea posible, la Comisión debería proporcionar a quienes usen el IMI cualquier otra funcionalidad de traducción que se ajuste a sus necesidades, sea compatible con la seguridad y los requisitos de confidencialidad para el intercambio de información en el IMI y pueda ofrecerse a un coste razonable.

En resumen el IMI tiene las siguientes características:

- Es una aplicación web concebida para que las administraciones puedan comunicarse de forma segura, rápida y sencilla con autoridades de otros estados miembros, superando estas barreras.
- Permite la localización de autoridades competentes en materias y procedimientos del mercado interior (cada estado define y registra sus propias autoridades) y el intercambio entre ellas de consultas e información.
- Los intercambios se basan en formularios y cuestionarios modelo multilingües (en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea), con repertorios de posibles preguntas y respuestas preacordados que se publican en el sistema ya traducidos a todas las lenguas.
- Es accesible a través de Internet y no requiere la instalación de software adicional, ni inversión alguna por las autoridades participantes.

El Sistema IMI se ha ampliado a los trabajadores desplazados temporalmente para trabajar prestando servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que desarrollan habitualmente su actividad; ámbito regulado por la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (4), la cual establece un conjunto fundamental de condiciones de empleo bien definidas que el prestador de servicios debe cumplir en el Estado miembro donde tiene lugar el desplazamiento, para garantizar una protección mínima a los trabajadores desplazados afectados. Esta ampliación se ha llevado a cabo por la [Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014](#), relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»).

5º. Calidad de los servicios

La Directiva de servicios trata de garantizar que cualquier persona usuaria de servicios, tenga acceso a los servicios ofertados por quien los preste y perteneciente a la Unión Europea, en condiciones no discriminatorias.

Obliga a las personas que prestan el servicio a actuar con transparencia, debiendo poner a disposición de quienes lo utilicen, información sobre ellas

mismas (nombre, forma jurídica, dirección, y en su caso, inscripción en registros o autoridad competente que otorgó la autorización, entre otros) y sobre las condiciones de la prestación (características del servicio ofrecido, precio, garantías).

Las Administraciones deberán informar y asistir a quienes utilicen los servicios, para que puedan realizar reclamaciones ante las autoridades competentes, en caso de litigios con las personas que presten los servicios, independientemente del país en el que se ubiquen.

2. LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

2.1. Introducción

La Directiva Comunitaria de Servicios es un instrumento normativo que presenta dos facetas:

1. La Directiva propiamente dicha, que emana de las instituciones europeas, establece un resultado y un plazo:

- Resultado: Mercado interior de servicios
- Plazo: 28.12.2009

2. Las medidas nacionales de ejecución, que adoptan los Estados miembros; esto es la transposición. Así, cada país debe adoptar medidas normativas y no normativas de transposición.

¿Cómo se está ejecutando el objetivo perseguido por la Directiva en los distintos Estados miembros?

- Mediante reformas normativas sectoriales: Reino Unido, Francia, Alemania, Portugal o Luxemburgo.
- Mediante una combinación de reformas sectoriales en normativa incompatible, reforzada por la adopción de una norma de carácter horizontal que recoge los principios de la Directiva: Bélgica, Dinamarca, Italia, Chipre, Hungría, Bulgaria, Rumania... y España.

2.2. Obligaciones de los Estados miembros después de la transposición

Al término del periodo de transposición (28 de diciembre de 2009), cada Estado miembro debe informar a la Comisión sobre los resultados del proceso de evaluación y modificación de la normativa afectada. En concreto, de acuerdo con el artículo 39 de la Directiva, se debe comunicar a la Comisión lo siguiente:

Cada régimen de autorización (art. 9) que se decida mantener y su compatibilidad con los principios de necesidad y proporcionalidad. No es necesario comunicar aquellos regímenes de autorización que han sido suprimidos.

- Cada requisito evaluable en establecimiento (art. 15) que, tras el proceso de evaluación, se decida suprimir, modificar o mantener en la regulación de las actividades de servicios. Deberá justificarse la necesidad y proporcionalidad de los requisitos que se mantengan.
- Cada requisito en libre prestación (art. 16), que se decida mantener en la normativa y su compatibilidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.
- No es necesario comunicar aquellos requisitos que han sido suprimidos.
- Cada restricción al ejercicio multidisciplinar (art. 25) que se decida mantener en la normativa y su compatibilidad con las condiciones de la Directiva. No es necesario comunicar aquellas restricciones que han sido suprimidas.

Para dar cumplimiento a esta obligación, la Comisión ha desarrollado una serie de cuestionarios on line, a través del sistema denominado IPM (Interactive Policy Making), que permiten recoger todos los aspectos exigidos en el artículo 39 de la Directiva.

Este es un instrumento de comunicación de resultados a la Comisión y resto de Estados miembros tras el proceso de evaluación y modificación de la normativa desarrollado on-line, (Making).

Y después:

- Los informes recibidos por la Comisión se distribuyen entre los Estados miembros que dispondrán de un plazo de seis meses para presentar observaciones.
- A la vista de los informes y de las observaciones, la Comisión presentará al Parlamento Europeo un informe síntesis en el que podrá recoger propuestas complementarias.
- A más tardar el 28 de diciembre de 2011, la Comisión presentará al Parlamento un informe completo sobre la aplicación de la presente Directiva, informe que debe repetirse cada 3 años (en estos informes podrá proponer la inclusión de sectores excluidos o propuestas de modificación de la Directiva).

En cuanto a la transposición de la Directiva de servicios por los estados miembros, es importante destacar la [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 8 de junio de 2012, sobre la implementación de la Directiva de servicios, colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015](#), ya que en ella se dispone que con una mejor implementación y una mejor aplicación práctica de la Directiva puede obtenerse mucho más de las normas ya acordadas.

Se está ante una oportunidad de obtener resultados a corto plazo en materia de crecimiento y empleo que la UE no puede permitirse dejar pasar. Es preciso que los Estados miembros y la Comisión centren su empeño ante todo en velar por que la Directiva de servicios se aplique con mayor ambición y de manera más completa, a fin de explotar su potencial no aprovechado antes de ampliar su ámbito de aplicación. La presente Comunicación plantea una serie de vías de futuro que permitirían potenciar al máximo el efecto económico de la Directiva de servicios, en particular en los sectores de servicios de gran trascendencia económica. Estas vías son las siguientes:

- La conveniencia de que los Estados miembros se muestren más ambiciosos en lo que respecta a la Directiva de servicios. El impacto económico de los obstáculos que aún puedan subsistir debe evaluarse rigurosamente.
- La Comisión ha presentado una propuesta a fin de modernizar el marco jurídico para la movilidad de los servicios profesionales; conviene que los Estados miembros la adopten rápidamente.
- El mercado único ha de ser una realidad para los consumidores. Las empresas no deben dividirlo artificialmente en detrimento de los destinatarios de servicios.
- Es preciso racionalizar la aplicación, tanto de la Directiva de servicios, como de otros instrumentos del mercado único, entre ellos la Directiva sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales y la Directiva sobre comercio electrónico. En su caso, habrá que modernizar la legislación de la Unión, a fin de responder a necesidades específicas de los servicios y garantizar la eficacia del marco jurídico sobre el terreno, tanto para los proveedores de servicios como para los destinatarios.
- Resulta oportuno que los Estados miembros perfeccionen las ventanillas únicas convirtiéndolas en auténticos instrumentos de Administración electrónica que respondan adecuadamente a las necesidades de los proveedores y destinatarios de servicios.

2.3. La transposición de la Directiva en España

El proceso de transposición de la Directiva de Servicios se presenta para España como una oportunidad para reducir trabas injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de la actividad en determinados sectores; contribuyendo así a un ambicioso programa de simplificación administrativa y de incremento de la transparencia.

La transposición de la Directiva de Servicios no se va a efectuar mediante un sola norma que lleve a cabo su incorporación completa al derecho interno, sino en diversas fases o niveles: En primer lugar, las Cortes Generales aprobaron el 29 de octubre de 2009, la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la denominada popularmente “Ley Paraguas”), cuyo objeto es establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de quienes vayan a prestar dichos servicios y su libre prestación; constituyendo una especie de ley horizontal que incorpora los principios generales de la Directiva, estableciendo un nuevo marco regulatorio en el que, a partir del 28 de diciembre de 2009, operen las personas que prestan servicios sobre la base del principio de libre acceso y ejercicio de dichas actividades. El principio general del que parte dicha disposición es que sólo por norma con rango de Ley podrá imponerse una autorización previa para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios siempre y cuando concurran los principios antes vistos: necesidad, proporcionalidad y no discriminación por razón de nacionalidad.

Esta Ley se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 24 de noviembre de 2009, como [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#).

En un segundo nivel, la Administración General del Estado, al igual que el resto de Administraciones Públicas, está trabajando en acomodar su normativa sectorial al contenido de la Directiva y de la citada Ley 17/2009.

En este segundo nivel se deben mencionar las reformas que se han operado por medio de las siguientes Leyes:

- [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), (BOE núm. 308, de 23 de diciembre) de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio; la denominada

“Ley Omnibus”. Esta norma aborda la modificación de un total de 47 normas estatales con rango de ley, con el fin de adaptarlas a la Directiva de Servicios. Entre estas Leyes se encuentra [la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#), por medio de la que se regulan dos figuras alternativas a la autorización: declaración responsable y comunicación previa y la [Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local](#), por la que se establece que en el sector servicios, las entidades locales solamente podrán intervenir en el marco de lo establecido en la Ley 17/2009.

- [Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista](#), con el fin de adaptar la regulación comercial minorista a la nueva normativa comunitaria. La Ley 7/1996, ha sido modificada recientemente por la [Ley 3/2014, de 27 de marzo, de reforma de la Ley General de Consumidores y Usuarios](#) y la [Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento de la competitividad y la eficiencia](#). Según su Exposición de Motivos, esta Ley pretende, además de su adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, profundizar en el proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos de autorización seguidos en el ámbito del comercio minorista; estableciendo su artículo 1 que, con carácter general, la apertura, traslado o ampliación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización. No obstante, se podrá someter a una única autorización, que se concederá por tiempo indefinido, cuando concurren razones imperiosas de interés general: se contempla, exclusivamente, el caso de que las instalaciones o infraestructuras físicas sean susceptibles de generar daños en el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico artístico.
- [Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos](#), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que adapta la evaluación del impacto ambiental a la Directiva de Servicios.
- [La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#), que se tratará en el siguiente epígrafe.

- [El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio](#), de medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios de Control del Gasto Público y Cancelación de Deudas con Empresas y Autónomos Contraídas por las Entidades Locales, de Fomento de la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa. Este Real Decreto Ley, según su Exposición de Motivos procede a modificar los preceptos de múltiples leyes, propiciando que en más de un centenar de procedimientos la Administración se someta en su actuación al régimen del silencio positivo y que desaparezcan las menciones a las licencias locales en una serie de textos normativos. De este modo, la actividad de los ciudadanos podrá desarrollarse en los ámbitos afectados, sin que el eventual retraso en la actuación administrativa se configure como un obstáculo y, a la vez, garantizando que la tutela del interés público en los aspectos fijados por la Ley de Economía Sostenible, se mantiene inalterada.
- [La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y Determinados Servicios](#), que se desarrollará más adelante.
- [La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#), que se tratará en otro epígrafe.
- Numerosas normas reglamentarias, conforme se acordó en el Consejo de Ministros de 12 de junio de 2009.

La coordinación de las reformas normativas derivadas de la transposición de la Directiva, así como la puesta en marcha de la Ventanilla Única y el Sistema de Cooperación Administrativa entre Estados, las está asumiendo en el ámbito nacional el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2.4. La transposición de la Directiva de Servicios en Andalucía

La transposición de la Directiva de Servicios en las Comunidades Autónomas, implica una superación de dificultades:

1. Generales de transposición de Directivas.
 - Escaso ejercicio por parte de las autonomías de la adopción de medidas de transposición.

2. Específicas.

- Carácter horizontal de la Directiva: afecta a todos o casi todos los sectores.

El sector servicios, el más importante de nuestra economía, es un motor de crecimiento y creación de empleo en España y, en particular, en Andalucía. En nuestra Comunidad Autónoma representa un 67,5% del PIB.

La transposición en Andalucía constituye una gran oportunidad para dinamizar el sector servicios. Implica una mejora del marco regulatorio de la que se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para las empresas y la ciudadanía.

En el marco de la transposición de la Directiva de Servicios hay que diferenciar entre las reformas a realizar en normas con rango de Ley y las reformas a realizar en normas con rango infralegal.

En cuanto a las reformas legales que se han operado en Andalucía, como consecuencia de la Directiva de Servicios, deben destacarse las siguientes.

- La adopción del Decreto Ley 3/2009 y la [Ley 3/2010, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre](#) de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. El objetivo del presente Decreto Ley es adaptar la normativa andaluza de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y por tanto, incorporar parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- El Decreto Ley lleva a cabo modificaciones en las Leyes de las siguientes materias: comercio interior; comercio ambulante; ferias comerciales; turismo; carreteras, museos, patrimonio histórico, juego y apuestas; farmacias; energías renovables; espacios naturales protegidos de Andalucía; forestal de Andalucía; incendios forestales; Espacio Natural de Doñana y flora y fauna silvestres. El Parlamento Andaluz, acordó tramitar dicho Decreto Ley como Proyecto de Ley; cuyo resultado fue la Ley 3/2010, de 21 de mayo.

- [La Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa de Andalucía.](#) Esta Ley tiene entre sus fines, simplificar los procedimientos administrativos que afecten a los titulares de las dehesas, de acuerdo con una de las principales medidas que prevé la Directiva de Servicios: la simplificación administrativa.
- La Ley 4/2011, de 6 de junio, de Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico en Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas, que se desarrolla en el epígrafe siguiente.
- [La Ley 10/2011, de 5 de diciembre.](#) que adapta la legislación autonómica sobre colegios profesionales a la Directiva europea de servicios del mercado interior.
- La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que se detalla en el siguiente epígrafe.

En relación con las reformas reglamentarias, el 17 de noviembre de 2009, el Consejo de Gobierno adoptó un ‘Acuerdo para impulsar la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior’, especialmente en el ámbito Reglamentario, recogiénose como Anexo al mismo, el listado de Decretos y Órdenes que deben modificarse.

2.5. La transposición de la Directiva de Servicios en las Entidades Locales

Las Entidades Locales tienen un papel especialmente relevante en la transposición de la Directiva de Servicios, dado que regulan numerosas actividades de servicios incluidas en su ámbito de aplicación. Asimismo, las Entidades Locales participarán y se integrarán en el desarrollo y funcionamiento de la ventanilla única y los mecanismos de cooperación administrativa que se están poniendo en marcha.

La transposición de la Directiva afecta en gran medida a las Entidades Locales y, en particular, a los Municipios que muestren en su actividad administrativa grandes dosis de intervención de carácter autorizador sobre la

actividad de la ciudadanía, en sus distintas facetas (comunicaciones previas, autorizaciones, registros, etc.); de hecho esta Directiva no deja de ser una revolución en el ámbito local, puesto que las Entidades Locales tienen que adaptarla a su propia normativa; máxime si tenemos en cuenta que, como se ha expuesto en otra parte de esta Guía, el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley de Autonomía Local de Andalucía, les atribuyen potestades normativas.

Asimismo, esta atribución a las Entidades Locales de potestades normativas, viene recogida en la Ley de Bases de Régimen Local y las convierte en los sujetos obligado a modificar sus propias normas para adaptarlas al derecho comunitario.

La aplicación de la citada Directiva en el ámbito local, no solo finaliza en un proceso normativo, sino que supone, mas allá de la adaptación de la regulación de los procedimientos administrativos, un cambio profundo en la cultura de cooperación y en la dinámica de técnica normativa.

Sin duda alguna, un elemento clave para la correcta aplicación de la nueva normativa comunitaria en España, es una adecuada asimilación de la misma por los responsables de las Entidades Locales, en especial, en lo referido a los procedimientos municipales de autorización administrativa de los servicios cubiertos por la Directiva, concretamente, las licencias de actividad. En efecto, como se ha indicado anteriormente, no sólo deberán modificar sus propias ordenanzas para adaptarlas a la legalidad vigente, sino que además deben llevar a cabo medidas internas en el ámbito organizativo, como es la implantación de la Ventanilla Única prevista en dicha Directiva (VUDS), la utilización del Sistema informático de Información del Mercado Interior (Internal Market Information System, IMI) o la adecuación de todas sus estructuras de funcionamiento (organigrama, RPT o plantillas presupuestarias, con previsión de empleados públicos -concretamente, funcionarios-, etc) que materialicen el cambio de mentalidad en la actividad de policía administrativa en materia de actividades que la Directiva impone, pasando de un sistema basado en el control previo a otro donde la actividad de comprobación e inspección se llevará a cabo a posteriori; una vez iniciado el funcionamiento de la prestación de los servicios.

Las Entidades Locales, por tanto, como autoridad competente, son responsables del cumplimiento de la Directiva en su ámbito de competencias.

Dado que la tarea es compleja se ha optado por definir una estrategia con dos líneas de actuación:

- Por un lado, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas trabaja de manera más directa y estrecha con 28 municipios que se han seleccionado por su mayor población a nivel nacional.
- Por otro lado, y para el resto de entidades locales andaluzas, se ha constituido un Grupo de Trabajo entre la Junta de Andalucía, las Diputaciones Provinciales y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) para abrir vías de información e impulso de la transposición con todas las Entidades Locales andaluzas.

La Consejería de la Presidencia y Administración Local, a través de su Dirección General de Administración Local, participa, junto con la Consejería de Hacienda y Administración Pública y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio en el citado Grupo de Trabajo.

Es importante resaltar que el [Decreto 204/2015, de 14 de julio](#), por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local establece que la citada Consejería a través de su Dirección General de Administración Local, tiene la competencia del impulso de la transposición por los Gobiernos Locales de las directivas de la Unión Europea, en particular de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. Precisamente en esta Directiva se centra la actuación de la Dirección General de Administración Local, para impulsar en las entidades locales las medidas de simplificación administrativa.

El objetivo del Grupo es intercambiar información sobre el proceso de elaboración normativa, estudiar medidas de impulso del proceso de transposición de la Directiva por las Entidades Locales Andaluzas y planificar acciones concertadas. Como resultado de sus trabajos, se han elaborado varios modelos-tipo de ordenanzas adaptadas a la Directiva, para ponerlos a disposición de todos los municipios andaluces, entre las que destacan la de apertura de establecimientos y su correspondiente ordenanza fiscal, la de mercados de abastos y su ordenanza fiscal, junto con sus anexos y ha avalado un modelo de ordenanza de comercio ambulante, elaborada por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía y la Federación

Andalucía de Municipios y Provincias. Todos estos modelos están adaptados a la normativa vigente. La difusión a las EE.LL. andaluzas se está haciendo por medio de las Diputaciones Provinciales y la FAMP. Estos modelos-tipo están teniendo una excelente acogida por los municipios andaluces. En relación con las ordenanzas que quedan por adaptar, en breve se pondrá a disposición los modelos restantes e indicaciones sobre los criterios interpretativos que se proponen en el caso de las ordenanzas que no requieran adaptación. Sin perjuicio de lo anterior, además se está trabajando para la actualización de los modelos ya aprobados a las modificaciones introducidas posteriormente por la Ley de Economía Sostenible.

En el ámbito no normativo, las actuaciones del Grupo de Trabajo para la transposición de la Directiva de Servicios por las entidades locales andaluzas se centran en el impulso a nivel local del sistema de Información del Mercado Interior (IMI) y de la Ventanilla Única de Servicios (VUDS).

- El sistema IMI, instrumento que permite el intercambio de información entre las autoridades públicas europeas responsables del cumplimiento de las obligaciones de cooperación administrativa establecidas en el ámbito legislativo del mercado interior, se articula a través de un red de 'autoridades competentes' (unidades administrativas dadas de alta en el sistema).

Existe una coordinación nacional (NIMIC, siglas de National IMI Coordinator).en cada uno de los EEMM que tiene encomendado el asegurar un adecuado establecimiento de la red en su estado. A partir de ahí cada Estado Miembro se ha definido su propia red en función de su estructura administrativa. En el caso de España, existen además coordinadores autonómicos y delegaciones sectoriales.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Dirección General de Administración Local la competente para el impulso del registro de las entidades locales en el sistema IMI. Esta labor se lleva a cabo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Consejería de Hacienda y Administración Pública. En esa labor de difusión se trabaja en el Grupo de Trabajo de transposición de la Directiva por las EELL, en cuyo seno se ha llegado al compromiso por parte de las Diputaciones Provinciales de asumir la gestión del sistema para los municipios de población inferior a

20.000 habitantes, a menos que los mismos estimen oportuno registrarse como autoridad competente en el sistema. En Andalucía ya existe más de un centenar de autoridades locales registradas.

- A diferencia del sistema IMI, que es un sistema interno entre las administraciones, la Ventanilla Única de Servicios VUDS tiene por objeto conectar a agentes económicos con las administraciones públicas, permitiendo el acceso de los prestadores de servicios de los Estados Miembros y proporcionándoles tanto la información necesaria para el ejercicio de las actividades de servicios como el poder realizar el trámite de forma telemática y a distancia. Hay que resaltar además, que no existe en este caso un escalón intermedio autonómico intermedio entre la Ventanilla Única, cuya competencia ostenta el Ministerio de Política Territorial Hacienda y Administraciones Públicas, y las administraciones públicas locales, y que se trata de una medida de obligado cumplimiento para éstas, de acuerdo con el art. 18 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y concordantes. El acceso a la citada Ventanilla se hace a través del portal www.eugo.es, dentro de la página web del mencionado Ministerio.

Por esta razón, el Grupo de Trabajo ha asumido el impulso de su puesta en práctica en la Administración Local andaluza. En este sentido se destaca el proyecto [Modelo Objetivo de Ayuntamiento Digital](#) (MOAD), herramienta para la telematización de los procedimientos locales, la cual ha sido desarrollada por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

3. PROMOCIÓN DE LA MEJORA DEL ENTORNO ECONÓMICO MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN, EVITANDO LA INTRODUCCIÓN DE RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS O DESPROPORCIONADAS AL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS

La [Ley 17/2009 de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, promueve un nuevo modelo de regulación económica más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, basado en los principios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia competitiva. En este sentido, son varias las normas que pretenden extender el alcance de estos principios a todos los sectores económicos, agilizando y simplificando los procedimientos relacionados con el ejercicio de actividades económicas.

Respecto a las anteriores normas, destacan en el ámbito nacional la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y Determinados Servicios y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y en el ámbito autonómico la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la [Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas](#) y el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la «Iniciativa @mprende+», que a continuación se van a detallar.

3.1. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

La [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) (LES), es una de las piezas más importantes de la Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009, ya que aborda, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, en un momento económico tan difícil de crisis económica como nos encontramos, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad.

Como indica su Exposición de Motivos, esta Ley entiende por economía sostenible, un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

La Ley de Economía Sostenible viene a continuar el esfuerzo de remoción de obstáculos administrativos iniciado con las normas de transposición de la Directiva de Servicios, pero, además, asume la necesidad de incidir en otros aspectos que resultan en la actualidad negativos para la situación de nuestra economía o que son susceptibles de simplificación y agilización. En este sentido hay que resaltar que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, introduciendo dos nuevos artículos, de 84 bis y de 84 ter, los cuales establecen que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo; es decir, estos nuevos artículos restringen la posibilidad de exigir licencias u otro medio de control preventivo; permitiéndolas solo en aquellas actividades en las que concurren razones imperiosas de interés general, vinculadas con la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.

Para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, la [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de](#)

Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas. Para ello, le ha dado a los citados artículos 84 bis y 84 ter una nueva redacción. Respecto al 84 bis, el nuevo texto mantiene los supuestos en los que se pueda exigir una licencia u otro medio de control preventivo, pero hace una distinción entre actividades económicas y las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de dichas actividades. En cuanto al artículo 84. ter, la nueva redacción es la siguiente: “ Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial”.

El texto legal de la Ley de Economía Sostenible es una norma bastante compleja que afecta a distintos sectores económicos y productivos y que persigue impulsar el cambio de modelo productivo dentro de nuestra economía.

Este texto parte de tres ejes básicos para dirigir las nuevas normas económicas y sociales. Estos ejes de actuación deben dirigirse por los siguientes objetivos:

- Visión a medio y largo plazo en el crecimiento, basándolo en la innovación y competitividad de la economía.
- Sostenible socialmente. Favoreciendo la estabilidad en el empleo, la igualdad y la cohesión social.
- Sostenible medioambientalmente. De manera que se cumplan con los objetivos europeos en materia de energía y lucha contra el cambio climático.
- A modo de resumen, podemos decir que en la LES se regulan una variedad de campos inmensa, como son:
- Medidas de reforma del mercado financiero, buscando una regulación mayor y mejor transparencia a todos los niveles del sistema financiero.
- Se mejora el marco de la I+D+i, potenciando las labores investigadoras tanto a nivel público y privado y mejorando las expectativas de innovación en las empresas.
- Reforma del sistema de formación profesional.
- Simplificación de los trámites administrativos, permitiendo la tramitación

telemática de las operaciones societarias, entre otras medidas; aplicando las líneas de la Directiva de Servicios a las actividades económicas que no son servicios.

- Incorporación de la figura del autónomo económicamente dependiente en el marco fiscal.
- Reforma del catastro, modificación parcial introducida ya por la Ley de Presupuestos Generales del 2011 (PGE) que busca su telematización, mejora en las valoraciones y mayor agilidad en el censo de bienes inmuebles.
- Medidas de sostenibilidad medioambiental, como son reformas en el modelo energético, reducción de emisiones o transporte sostenible.
- Normas que afectan a la fiscalidad de la vivienda a partir del 2011 (incluidas en los PGE 2011 en previsión de que la LES no fuera aprobada a tiempo).
- Impulso a la sociedad de la información.
- Se recoge el Fondo de Economía Sostenible, instrumento financiero para propiciar las actuaciones recogidas en la LES. Este fondo partirá de una dotación inicial de 10.000 millones de euros aunque será necesario cuantificar su importe final en función de los aspectos finales que se aprueben.

Una normativa, por tanto, que trata de crear unos cimientos estables para que España salga de esta crisis económica antes y mejor de lo que estaba.

La citada Ley de Economía Sostenible ha sido parcialmente derogada por varias leyes posteriores, entre las que hay que destacar las siguientes:

- [La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.](#)
- [La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.](#)
- [La Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.](#)
- [El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.](#)

- [La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#)

3.2. La Ley 4/2011, de 6 de junio, de Medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico en Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas

El Parlamento de Andalucía, convalidó el Decreto-Ley 7/2010, de 28 de diciembre, y, posteriormente, acordó que se tramitara como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, dando lugar a la Ley 4/2011, de 6 de junio.

La situación de crisis económica actual, caracterizada por la pérdida del empleo y del tejido industrial, es motivo para que se establezcan medidas de simplificación administrativa y de mejora de la normativa, que generen confianza en los agentes económicos con iniciativa para acometer inversiones que favorezcan el impulso de la recuperación económica, propiciando la creación de riqueza y empleo en el territorio andaluz.

Esta ley, siguiendo las líneas del citado Decreto-Ley 7/2010, contempla una serie de medidas que podrían agruparse en dos bloques: Por una parte, las dirigidas a agilizar la ejecución de grandes proyectos de inversión empresarial que puedan contribuir al cambio de modelo productivo y, por otra, las orientadas a facilitar la generación de tejido empresarial y, en particular, de pequeñas y medianas empresas para dinamizar el desarrollo local y la creación de empleo, tanto por cuenta ajena como con carácter de autónomo.

Respecto al primer bloque, la Ley establece un marco regulatorio que permitirá identificar aquellos proyectos de inversión que, cumpliendo los objetivos de sostenibilidad económica, social o medioambiental, puedan ser declarados de interés estratégico para Andalucía, por su capacidad de generar riqueza, innovación y empleo.

Se facilita la atracción de inversiones empresariales que permitan la renovación del modelo productivo de la economía andaluza, con dos prioridades: La industrialización y el incremento de la productividad.

En cuanto al segundo bloque, la Ley profundiza los principios de la Directiva de Servicios y extiende sus medidas de simplificación administrativa a todos los sectores económicos; suprimiendo toda autorización administrativa previa al inicio de cualquier actividad empresarial o profesional, sustituyéndola por una declaración responsable o una comunicación previa, con lo que se modifica el control administrativo previo que existía en la legislación anterior, por un control posterior, lo que obliga a las administraciones públicas afectadas a incrementar las labores de inspección.

Como dispone el artículo 1º de esta Ley, se pretende contribuir a dinamizar la economía andaluza con las siguientes finalidades: propiciar el espíritu emprendedor y la innovación como motores del crecimiento económico y de la creación de empleo; mejorar la competencia efectiva de los mercados, con los consiguientes beneficios para las personas consumidoras y usuarias, y la libertad de empresa, disminuyendo barreras administrativas y simplificando los procedimientos administrativos, así como generar confianza sobre la base de la responsabilidad social de las personas emprendedoras.

3.3. La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y Determinados Servicios.

Esta Ley, según su Exposición de Motivos, intenta reducir las cargas administrativas que dificultan el comercio y dinamiza el sector permitiendo un régimen más flexible de aperturas. Las medidas contenidas en esta Ley, se dirigen sobre todo a las pequeñas y medianas empresas comerciales y de servicios complementarios que desarrollen su actividad en establecimientos cuya superficie útil de exposición y venta al público no supere los 300 metros cuadrados útiles, eliminando los supuestos de autorización o licencia municipal previa motivados en la protección del medio ambiente, la seguridad o la salud públicas, y la de todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, puedan regular un régimen de mayor alcance en la eliminación de cualquier tipo de control previo. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, aumenta la citada superficie hasta los 750 metros cuadrados y, además, faculta a las Comunidades Autónomas a que puedan ampliar el umbral de superficie, el catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias.

La flexibilización se extiende también más allá del ámbito de aplicación de la reforma de la Ley de Economía Sostenible y afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la [Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación](#). De esta manera, se podrá iniciar la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que las empresas declaren cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

Por otra parte, como indica la citada Exposición de Motivos, la sustitución de la licencia por otros actos de control ex post, no supondrá en ningún caso merma alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos o de los organismos que expidieran con anterioridad las licencias previas de apertura. Por el contrario, en la medida que se agilice la apertura de nuevos establecimientos, podrá registrarse un incremento de la recaudación obtenida por este concepto al facilitarse la apertura de más y nuevos comercios. En este sentido, esta ley reforma el [texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo](#), con este fin.

La [Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial](#), ha modificado la Ley 12/2012, añadiendo un nuevo Título, el Tercero, que regula el régimen sancionador y le da una nueva redacción a las Disposiciones Finales 10ª, 11ª y 13ª.

3.4. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Según su Exposición de Motivos, esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de

los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad.

En su elaboración se ha tenido en cuenta la experiencia adquirida en la transposición de la Directiva de Servicios, proceso por el que se han incorporado en el ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (a la que modifica la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado) sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa.

Las características que, según su Exposición de Motivos, hay que destacar de esta Ley son las siguientes:

- Se determina un ámbito de aplicación amplio que incluye el acceso y ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.
- Se recogen los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. En concreto los principios de no discriminación, de cooperación y confianza mutua, de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, de eficacia de las mismas en todo el territorio nacional, de simplificación de cargas, de transparencia y garantía de las libertades de los operadores económicos en aplicación de estos principios. Estos principios en su mayor parte ya venían recogidos en la Ley 17/2009 y en la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, efectuada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, destacando como novedad el principio de no discriminación de quienes operen económicamente.
- Para garantizar la cooperación entre las Administraciones Públicas, se crea el Consejo para la Unidad de Mercado. Asimismo dentro de esta cooperación se incluyen las conferencias sectoriales y la elaboración de proyectos normativos para adaptar esta Ley. Además se obliga a mantener una evaluación constante de las normas de las diferentes administraciones.

- Partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras.
- Este principio de proporcionalidad, lo vemos reflejado en el artículo 4 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), el cual establece que las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Es importante señalar que el citado artículo dispone, además, que las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

- Dentro de este principio de proporcionalidad, también hay que destacar lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la [Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía](#), la cual establece que todas las administraciones públicas andaluzas habrán de acometer una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos. Para ello, habrán de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas.
- El principio de eficacia en todo el territorio nacional, constituye uno de los elementos centrales de esta Ley. De acuerdo con este principio, basado en la confianza mutua, cualquier persona operadora legalmente establecida en un lugar del territorio español, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, al amparo de la normativa de su lugar de origen, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional, sin que quepa, en principio, exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes, salvo en el supuesto de las instalaciones o infraestructuras físicas, en el caso de ocupación del dominio público o cuando el número de personas operadoras económicas en un lugar del territorio, sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.
- Así, una vez que las personas que sean operadoras económicas, han obtenido una autorización o presentado una declaración responsable o comunicación para acceder a una actividad o incluso si han accedido a la misma sin necesidad de realizar ningún trámite previo, ésta podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, por ejemplo, la exigencia de una nueva autorización, declaración responsable o comunicación, excepto para determinadas actuaciones para las que se limita este principio de eficacia nacional.
- Se determinan las autoridades competentes para la supervisión y control del acceso y ejercicio a la actividad económica. La supervisión

y control por parte de las autoridades designadas está respaldada por la necesaria comunicación e intercambio de información entre ellas. De acuerdo con ello la autoridad administrativa de origen controlará y supervisará los requisitos de acceso a la actividad económica y de los productos fabricados. Por su parte la autoridad administrativa de destino, supervisará y controlará el ejercicio de la actividad económica en su territorio. Asimismo se prevé la integración de la información obrante en los registros sectoriales, para ello se crea una base de datos común para todas las Administraciones Públicas, dentro de la ventanilla electrónica única, regulada en la Ley 17/2009.

- Se establecen mecanismos de protección de las personas que operen económicamente en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, que proporcionan una solución ágil de obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por dichas personas. Por ello, con el fin de garantizar los derechos de la ciudadanía y procurar la agilidad necesaria en la aplicación de esta Ley, se han previsto los oportunos procedimientos por los que puede optar la persona interesada, como alternativa al tradicional sistema de recursos. Con esta vía se pretende que, en el ámbito de aplicación de esta Ley, se resuelvan los conflictos con la prontitud necesaria, para evitar que la protección efectiva de la unidad de mercado y de los derechos de la ciudadanía y las empresas, pueda resultar menoscabada, permitiendo al mismo tiempo el acceso a la vía judicial para todas las partes con la misma amplitud que hoy tiene.
- Para la resolución de las reclamaciones que se lleven a cabo en los procedimientos a que se hacen referencia en el apartado anterior, que hayan sido presentadas por las personas interesadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de esta Ley, las autoridades competentes actuarán y cooperarán a través de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado y solución de diferencias. A estos efectos, serán puntos de contacto los siguientes:
 - a) La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.
 - b) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

- c) Cada departamento ministerial.
 - d) La autoridad que designe cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía.
- En relación con la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, es interesante destacar la plataforma *Emprende en 3*. Esta plataforma es una nueva iniciativa del Gobierno de España, aprobada por el Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P), que agiliza los trámites de creación de empresas y otras comunicaciones relacionadas con las personas emprendedoras y las Administraciones Públicas en el ámbito local, mediante servicios de Administración Electrónica. [Emprende en 3](#) permite a la persona emprendedora la posibilidad de crear empresas y realizar trámites adicionales con las Entidades Locales, presentando declaraciones responsables y comunicaciones previas en aquellos municipios adheridos al proyecto.

3.5. La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

Según su Disposición de Motivos, la vigencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, implica la eficacia inmediata de sus disposiciones y la puesta en marcha de las medidas previstas en la misma para garantizar la unidad de mercado. Por ello, es inaplazable establecer en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía un marco regulatorio sobre las actividades económicas acorde con los principios establecidos en la Ley. Así, la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes supone que las autorizaciones habrán de motivarse suficientemente en una norma de rango legal por la concurrencia de alguna de las razones imperiosas de interés general establecidas. Asimismo, el principio de simplificación de cargas exige la adopción de medidas generales que impidan los excesos de regulación y eviten duplicidades.

En este sentido, de acuerdo con su artículo 1º, el objeto de esta Ley es el siguiente:

- a) Mejorar la regulación de las actividades económicas.

- b) Simplificar los procedimientos de autorización que afectan a las mismas actividades económicas, dando cumplimiento al principio de reserva de ley, indicando aquellas actividades para las que resulta necesaria la exigencia de una autorización al estar justificada, por al menos una razón imperiosa de interés general, de las establecidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- c) Reforzar las competencias y funcionamiento de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía como organismo supervisor en materia de competencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Para ello, esta Ley designa a esta Agencia, para desarrollar las funciones de punto de contacto previstas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sin perjuicio de las competencias ejecutivas asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 58.4.5º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Dentro de las competencias y funcionamiento a que se hace referencia en artículo 1º de esta Ley, la Agencia ejercerá una función consultiva respecto a los proyectos normativos que incidan sobre las actividades económicas, afectando a la competencia efectiva o a la unidad de mercado, de forma que se puedan hacer compatibles estos objetivos con los intereses generales perseguidos por la normativa, sobre la base de la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, transparencia y eficacia. Sin duda, la previa valoración de estas cuestiones contribuirá a que la normativa que se apruebe elija, entre las diversas opciones posibles, aquella regulación que, sobre la base de la defensa de los intereses generales, sea más idónea para el desarrollo de la actividad económica y el empleo. Estas facultades incluyen un asesoramiento a los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades locales de su ámbito territorial, con el objetivo de que elaboren normas, más transparentes y con menos trámites; especialmente cuando regulen actividades económicas o tengan impacto en el ejercicio profesional o empresarial.

La labor de asesoramiento a las entidades locales, les va a ofrecer la posibilidad de solicitar a la Agencia un informe cuando sus normas se encuentren en fase borrador, tal y como lo está llevando a cabo en la actualidad, de forma preceptiva, respecto a la normativa autonómica. Los informes solicitados por

las entidades locales serán facultativos y no vinculantes, lo que producirá una mejora en la regulación, efectuada por dichas entidades, que pudiera afectar a las actividades económicas y a la unidad de mercado; disminuyendo las reclamaciones judiciales contra la citada normativa local.

Como dispone su Exposición de Motivos, respecto de los regímenes de autorización que, estando regulados mediante normas con rango de ley, pasan a simplificarse mediante su sustitución por los instrumentos de declaración responsable, comunicación o libre acceso, los artículos 5 a 11 de la presente ley incluyen modificaciones en las siguientes leyes: Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de Andalucía, Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, Ley 16/2011 de 23 de diciembre de Salud Pública de Andalucía y Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía. Por otra parte, el artículo 13, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, exime, en determinados supuestos, de la exigencia de obtención de licencia previa.

En cuanto a las citadas modificaciones legales, es importante destacar en lo que se refiere a las entidades locales, las siguientes:

- [La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental](#), puesto que reforma el procedimiento de calificación ambiental, el cual se integrará en el de la correspondiente licencia municipal, cuando la actividad esté sometida a licencia municipal y se resolverá con carácter previo, en los supuestos en que el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable. Cuando el inicio de la actividad esté sujeto a presentación de declaración responsable, reglamentariamente se determinará en qué supuestos la evaluación de los efectos ambientales de la actividad podrá efectuarse también mediante declaración responsable. Junto con la solicitud de la correspondiente licencia municipal, o con carácter previo a la presentación de la declaración responsable, los titulares o promotores de las actuaciones sometidas

a calificación ambiental deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria del proyecto técnico.

- [La Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.](#) En cuanto que establece la competencia municipal de la concesión de las licencias urbanísticas y medioambientales de cualquier establecimiento público que haya de destinarse a la celebración de espectáculos o a la práctica de actividades recreativas sometidas a esta ley, de conformidad con la normativa aplicable, así como la intervención administrativa de la apertura de los establecimientos públicos. Asimismo establece la competencia municipal para la autorización de la celebración de espectáculos públicos o el desarrollo de actividades recreativas extraordinarias u ocasionales no sujetas a intervención autonómica, en establecimientos no destinados o previstos para albergar dichos eventos o cuando se pretenda su celebración y desarrollo en vías públicas o zonas de dominio público del término municipal. Además dispone que Reglamentariamente, se establecerán los tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos cuya celebración y apertura podrán estar sujetas a la presentación de declaración responsable o comunicación previa como medios de intervención por parte de la Administración competente.
- [La Ley 16/2011 de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía,](#) en cuanto a que dispone que se someterán a informe de evaluación del impacto en la salud determinados instrumentos de planeamiento urbanístico municipales.
- [La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía,](#) exige, en determinados supuestos, la exigencia de obtención de licencia previa, la cual será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa. Estos supuestos son:
 - a) El inicio y desarrollo de las actividades económicas previstas en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y otros servicios.
 - b) La realización de obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica, que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo

2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

- Por otra parte, esta Ley lleva a cabo una definición de las actividades económicas inocuas, las cuales gozarán para su inicio o desarrollo de la menor intervención administrativa posible en la normativa municipal que les resulte de aplicación, y ello en el ámbito de aplicación de lo previsto en la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, conforme a la redacción dada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Por último esta Ley recoge en su Disposición adicional primera la Iniciativa @mprende+. Este iniciativa tiene como objeto facilitar la creación de empresas de forma rápida y de manera gratuita mediante la financiación de los gastos notariales y de registro mercantil derivados de la constitución de aquellas empresas que adopten la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada, sociedad limitada nueva empresa, sociedad laboral limitada y sociedades cooperativas cuya constitución requiera gastos notariales y desarrollen su actividad en Andalucía; y todo ello de conformidad con lo establecido en el [Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Empleo Joven y la «Iniciativa @mprende+»](#).

Según el artículo 72 de este Decreto Ley, la citada iniciativa se llevará a cabo mediante las siguientes medidas:

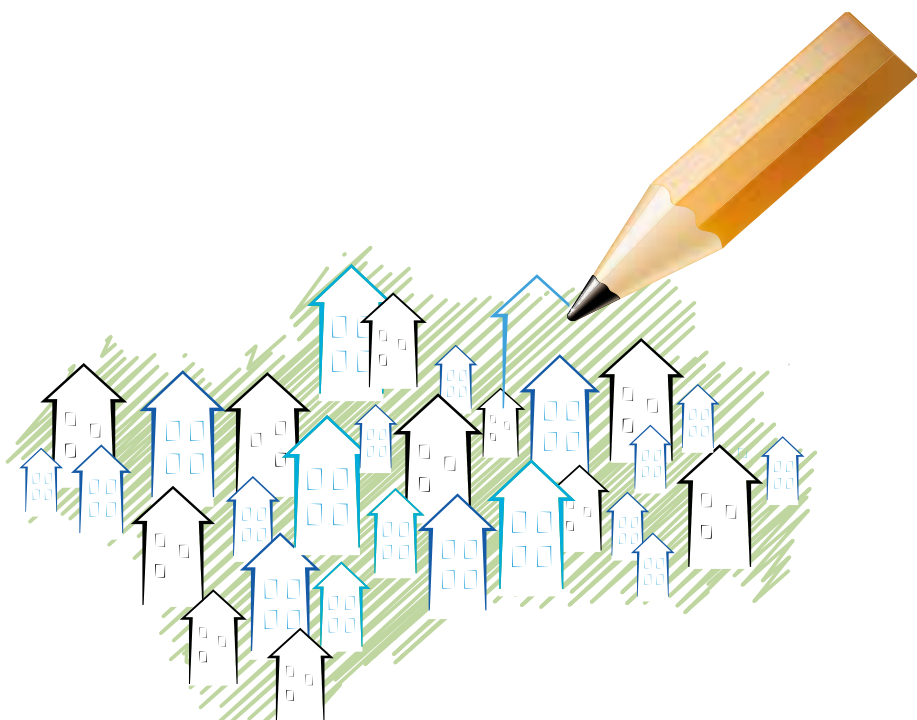
1. La financiación de los gastos notariales y de registro mercantil derivados de la constitución en Andalucía de una empresa bajo la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada o sociedad limitada nueva empresa.
2. Se impulsará por Administración de la Junta de Andalucía la reducción de plazos para la creación de empresas mediante la forma jurídica de empresario individual, sociedad de responsabilidad limitada y sociedad limitada nueva empresa, con el fin de lograr su constitución en un plazo máximo de dos días hábiles. Igualmente, para el caso de sociedades laborales con domicilio social en Andalucía se impulsará

por parte de dicha Administración que la calificación requerida para adquirir el carácter de laboral, tenga lugar en un plazo de tres días hábiles.

3. Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.2 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, la Administración de la Junta de Andalucía procederá a reducir los plazos para la constitución de aquellas cooperativas que se ajusten a los modelos oficiales que reglamentariamente se determinen. En este supuesto, el plazo de inscripción registral requerido para el inicio de su actividad, no será superior a cinco días hábiles.

IX.

La Encuesta de Infraestructura
y Equipamientos Locales
(E.I.E.L.)



1. INTRODUCCIÓN

El objetivo básico de la EIEL es conocer periódicamente la situación y el nivel de dotación de infraestructuras y equipamientos de competencia municipal, formando un inventario de ámbito nacional, de carácter censal, cuya finalidad es la de poder evaluar las necesidades en dichos sectores.

2. OBJETIVO

El ámbito territorial de la encuesta, comprende a los municipios menores de 50.000 habitantes, en la actualidad 7.455 municipios (según el Padrón de 2013), por ser los que participan, fundamentalmente, de la Cooperación Económica del Estado. Se realiza en todas las Comunidades Autónomas excepto en el País Vasco y Navarra, cuyos regímenes fiscales les excluye de los Planes Provinciales de Cooperación.

3. ÁMBITO TERRITORIAL

La Administración General del Estado, con objeto de conocer periódicamente la situación y el nivel de dotación de infraestructuras y equipamientos locales, así como realizar una correcta planificación y distribución de las inversiones mediante el reparto de la Cooperación Económica Local, utiliza una herramienta objetiva de análisis y estimación de dichas necesidades dotacionales, la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL). Se elabora según metodología común por las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, Comunidades Autónomas Uniprovinciales y Generalidad de Cataluña, con la colaboración técnica y económica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al que además corresponde el seguimiento y control de su actualización y mantenimiento.

En la página web de dicho Ministerio se dispone de toda la información disponible sobre esta Encuesta.

La Junta de Andalucía colabora, desde hace varios años, con el grupo de trabajo de la EIEL, ya que participa en las reuniones de dicho grupo.

4. ÁMBITO SECTORIAL

La información se recoge a nivel de núcleo de población (33.600 núcleos), abarca todos los sectores que competen a la actividad municipal reflejados en los artículos 25 y 26 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local](#). Completando la información alfanumérica se elabora una cartografía digitalizada donde se recoge la georreferenciación de la mencionada información.

INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL MUNICIPIO
ABASTECIMIENTO DE AGUA
SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN
RECOGIDA Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS
SÓLIDOS URBANOS
ALUMBRADO PÚBLICO
INFRAESTRUCTURA VIARIA. PAVIMENTACIÓN
EQUIPAMIENTOS
INFORMACIÓN DEMOGRÁFICA
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
OTROS SERVICIOS: TV, TV CABLE, TELEFONÍA, SEDE
WEB MUNICIPAL, ORDENANZAS SOTERRAMIENTO
DEL CABLE, ENERGÍAS ALTERNATIVAS
CARRETERAS
CAPTACIONES
CONDUCCIONES
DEPÓSITOS
POTABILIZACIÓN
RED DE ABASTECIMIENTO
RED DE SANEAMIENTO
COLECTORES
EMISARIOS
DEPURADORAS
PUNTOS DE VERTIDO
SANEAMIENTO AUTÓNOMO
RECOGIDA Y VERTEDEROS
INFORMACIÓN SOBRE LOS PUNTOS DE
ALUMBRADO

INFORMACIÓN SOBRE EL ESTADO Y LOS
MATERIALES UTILIZADOS EN LA VÍA PÚBLICA
CASAS CONSISTORIALES Y OTROS EDIFICIOS
MUNICIPALES
CENTROS CULTURALES Y DE ESPARCIMIENTO
INSTALACIONES DEPORTIVAS
PARQUES, JARDINES Y ÁREAS NATURALES
LONJAS, MERCADOS Y RECINTOS FERIALES
MATADEROS
CENTROS SANITARIOS
CENTROS ASISTENCIALES
CENTROS EDUCATIVOS
CEMENTERIOS
TANATORIOS
CENTROS DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y
PROTECCIÓN CIVIL
EDIFICIOS DE TITULARIDAD PÚBLICA SIN USO

5. ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Desde el año 2008 se realiza con carácter anual. Anterior a esta fecha y desde su inicio en 1985, la Encuesta se renovaba cada cinco años.

Esto supone un mayor esfuerzo para las Entidades Locales elaboradoras de la misma, al tener que realizar los trabajos de actualización y mantenimiento de la información comprendida en la Encuesta cada año y no cada cinco, pero sin duda las tecnologías de que se disponen hoy y la enorme experiencia acumulada por los productores de los datos hacen posible cumplir este nuevo reto.

La actualización de la información se realiza de muy diversas maneras por parte de las distintas Diputaciones Provinciales, si bien la colaboración de los municipios es absolutamente necesaria y la apuesta que éstos deben hacer para aportar la información del estado de sus infraestructuras, es pieza clave para una correcta visualización de la situación municipal.

6. LEGISLACIÓN

La EIEL está regulada por el [Real Decreto 835/2003, de 27 de junio](#), por el que se reglamenta la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales y por la [Orden APU/293/2006, de 31 de enero](#), de desarrollo del mencionado Real Decreto.

Así mismo está incluida en el [Plan Estadístico Nacional 2013-2016](#), programa “Banco de Datos de Infraestructura y Equipamientos Locales.

7. USOS Y APLICACIONES DE LA ENCUESTA DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS LOCAL

7.1. Por las Entidades Locales

Al igual que la Administración General del Estado, las Entidades Locales utilizan el contenido de la EIEL para el análisis de sus Infraestructuras y Equipamientos, creando indicadores que muestren las dotaciones mínimas exigidas en la Ley de Bases de Régimen Local, con el objeto de conseguir una base para evaluar la eficiencia del nivel de provisión de los municipios, para planificar la toma de decisiones, así como la asignación de recursos de forma objetiva y racional.

Igualmente la Encuesta de Infraestructuras y Equipamiento Local, ha servido para crear estructuras organizativas en las Diputaciones andaluzas donde la Información territorial es hoy en día una realidad.

7.2. Páginas Web

Un gran número de las Entidades Locales que realizan la EIEL, han incluido a ésta en su pagina Web, como es el caso de [Almería](#), [Córdoba](#), [Jaén](#), [Málaga](#), [Granada](#) y [Sevilla](#). Además se pueden consultar los municipios andaluces que realizan dicha Encuesta en la [página web del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía](#).

En la actualidad el 87% de las Entidades que elaboran la Encuesta tienen Sistemas de Información Geográfica. Un 98 % tienen la Cartografía

base digitaliza. Alrededor de un 80% han digitalizado sus infraestructuras y un 32% los equipamientos. En un futuro próximo se pretende conseguir la digitalización completa de infraestructuras y equipamientos y la creación de un nuevo modelo de datos georeferenciado.

7.3. Por la Junta de Andalucía

La Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía en su programa presupuestario 81A, de COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COORDINACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES, establece una línea de colaboración con las entidades locales de Andalucía, denominada: Para Servicios y Obras. Infraestructura. Las subvenciones otorgadas a las corporaciones locales, a través de dicha línea de colaboración, son evaluadas, además de con otros parámetros, a través de un índice infraestructura obtenido con los datos procedentes de la EIEL.

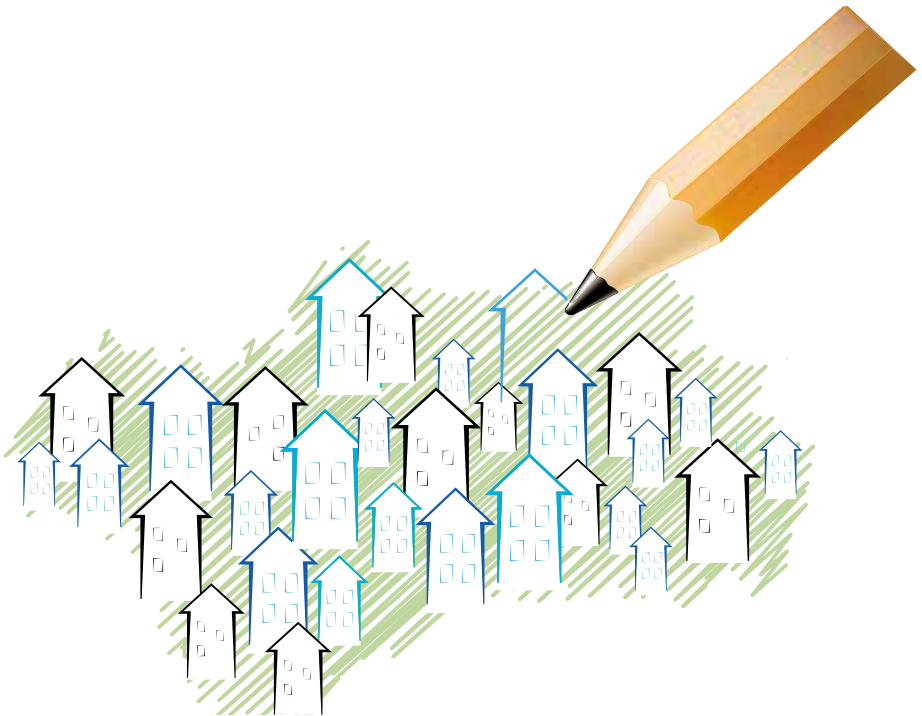
8. CONCLUSIÓN

La Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales es uno de los pilares básicos para acercarnos al conocimiento de la realidad municipal, principalmente desde la óptica de sus infraestructuras. La información en ella contenida aporta un valioso instrumento para elaborar adecuadamente estudios territoriales, ayudando a la toma de decisiones por parte de los órganos políticos y facilitando la puesta en marcha de estrategias de desarrollo más eficaces. Es una fuente de información única, de la que el poder público debe hacer uso para obtener una mayor capacidad de gestionar el territorio municipal.

Su combinación con la tecnología de los Sistemas de Información geográfica (SIG), que disponen ya las Diputaciones andaluzas y muchos Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma, permiten un análisis territorial cada vez mas preciso, necesario e imprescindible para asignar inversiones y así prestar un mejor Servicio Público.

X.

La Transparencia en las Entidades Locales



1.- LA TRANSPARENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES

1.- El sentido de la transparencia, su reconocimiento en la Constitución y su desarrollo legal anterior a las Leyes estatal y andaluza de transparencia.

La circulación y contraste de la información sobre la organización, la actividad o el gasto público es necesaria para la creación de una opinión pública que pueda decidir su propio destino como sociedad, controlando la actuación del poder y participando activamente en su ejercicio. Estos son los presupuestos que han llevado a una práctica generalización en la aprobación de leyes de acceso a la información pública a nivel mundial, en la que los países más desarrollados económica y socialmente han actuado como pioneros.

Hasta la aprobación de la LTBG, el derecho de acceso a la información pública, previsto en el art. 105.b) de la Constitución, había estado desarrollado con carácter general en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), cuyas deficiencias y lagunas –incluida la falta de regulación del procedimiento y de previsión de un órgano independiente de control– eran ostensibles. Además, se habían aprobado, transponiendo sendas Directivas europeas, la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula entre otros el acceso a la información ambiental, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. A todo ello se unía normativa sectorial (contratos, subvenciones, función pública, actividades y bienes de altos cargos, entre otras) que prevé obligaciones específicas de publicidad. Lo que faltaba era, pues, una regulación básica e integral.

En la esfera local, la LBRL regula en el Capítulo IV de su Título V la “información y participación ciudadana”, aludiendo a:

- a) la obligación de las Corporaciones Locales de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (art. 69).

- b) la publicidad de las sesiones del pleno de las corporaciones locales (cuyas convocatorias y ordenes del día deben transmitirse a los medios de comunicación social de la localidad y publicarse en el tablón de anuncios de las Corporaciones, art. 229.1 ROF, y notificarse a las asociaciones vecinales registradas, cuando así lo soliciten expresamente y en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad, art. 234.a) ROF). Además, el art. 88.2 ROF alude a la posibilidad de retransmisión en audio o video por iniciativa de la Corporación, si bien la grabación en audio o video por los asistentes depende de lo que disponga el Reglamento orgánico o, en su defecto, de la decisión del Alcalde o Presidente (algo que como veremos cambiará cuando entre en vigor la Ley de Transparencia de Andalucía). Pueden ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental a la intimidad, al honor y a la propia imagen de los ciudadanos cuando así se acuerde por mayoría absoluta (art. 70.1). Las sesiones de la Junta de Gobierno Local, por el contrario, no son públicas pero sí lo son las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno (STC de 26 de septiembre de 2013). En todo caso, sí son públicos sus acuerdos, según el 229.2 ROF. En el caso de los municipios de gran población se dispone expresamente que sus sesiones sean secretas.
- c) la publicidad (mediante publicación o notificación) de los acuerdos de las corporaciones locales, en la forma prevista por la ley. Las ordenanzas, el articulado de las normas de los planes urbanísticos y los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia, y las que tienen competencias urbanísticas deben tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial (art. 70.2 LBRL). Además, deberán tener a su disposición los documentos de gestión y los convenios urbanísticos y publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, el anuncio de su sometimiento a información pública y cualquier acto de tramitación que sea relevante para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia

y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia (art. 70 ter LBRL).

Además, en materia organizativa y retributiva, se prevé la publicidad de los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y el régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias y acuerdos del presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realicen funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial, la de las declaraciones anuales de bienes y actividades, la de instrumentos de ordenación y estructuración de los recursos humanos, relaciones de puestos de trabajo, plantilla, oferta de empleo público, convocatoria y base de los procesos selectivos, perfil del contratante, convocatoria y bases de las subvenciones, presupuestos generales y demás documentación económico-financiera y, recientemente, en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) la publicidad de la masa salarial del personal laboral del sector público local y semestral del número de personal eventual.

A todo esto ha de unirse que en Andalucía, la LAULA, en su art. 54, previó ya en 2010 que para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, su transparencia y control democrático, así como facilitar la información intergubernamental y, los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales que versen sobre las siguientes materias: a) ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas, y proyectos para su ejecución; b) planificación, programación y gestión de viviendas; c) ordenación y prestación de servicios básicos; d) prestación de servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales

de interés general; e) organización municipal complementaria; f) seguridad en lugares públicos; g) defensa de las personas consumidoras y usuarias; h) salud pública; i) patrimonio de las entidades locales, incluyendo las que afecten a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz; j) actividad económico-financiera; k) aprobación, ejecución y liquidación del presupuesto de la entidad, así como las modificaciones presupuestarias; l) selección, promoción y regulación de las condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de las entidades locales; m) contratación administrativa; n) medio ambiente, cuando afecten a los derechos reconocidos por la normativa reguladora del acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En definitiva, son las entidades locales las sometidas, con mucho, a una mayor exigencia de publicidad que, puede decirse, que, en Andalucía, afecta ya prácticamente al conjunto de su actividad.

Junto a esta densa malla normativa, hay que resaltar la falta de un desarrollo digno de tal nombre de lo previsto en el art. 70.3 LBRL según el cual: “Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105, párrafo b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidación de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”. De nuevo, es esa legislación completa y general de desarrollo del derecho de acceso de los ciudadanos a la información la que faltaba también para el ámbito local.

2.- La aprobación de las Leyes estatal y andaluza de transparencia. Su respectivo ámbito de aplicación. El ámbito de decisión de las entidades locales. La Ordenanza Tipo de la FEMP

Los impulsos de la sociedad (ciudadanos en general, organizaciones no gubernamentales, periodistas, académicos) en tiempos de una profunda crisis de confianza política, institucional y económica colocaron la transparencia en la agenda política de forma no sólo nominal sino efectiva, de forma muy notoria a partir del año 2011, en que, fruto de esos impulsos, la aprobación de una Ley

de Transparencia figuró ya en todos los programas políticos de los partidos de ámbito nacional que obtuvieron representación parlamentaria, asociado al debate sobre la corrupción y la necesidad de una regeneración democrática y, tras una larga tramitación derivada sobre todo de la comparecencia de expertos en el Congreso de los Diputados, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTBG.

Su disposición final séptima prevé la entrada en vigor de la LTBG al año de su publicación, en el ámbito estatal (esto es, el 10 de diciembre de 2014), mientras que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales disponen de un plazo máximo de dos años para adaptarse a sus obligaciones (es decir, el 10 de diciembre de 2015 si bien, de considerarse que los dos años computan desde la entrada en vigor de la Ley la fecha sería el 10 de diciembre de 2016; la cuestión no está zanjada).

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la LTBG pero están llamadas a desarrollarla y aplicarla, pues sus instituciones y sujetos vinculados a ellas figuran entre los obligados en los mismos términos que sus equivalentes de ámbito estatal, como veremos. La LTBG ha hecho un entendimiento muy amplio de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. El ámbito propio que ha quedado para las leyes autonómicas está en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.) y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes. Junto a ello, cabe plantear que el plazo, establecido en un mes con carácter básico, puede ser acortado. No puede decirse lo mismo respecto de las limitaciones o del sentido del silencio, que constituyen una pieza clave en la delimitación del alcance del derecho y sus relaciones con otros bienes públicos y privados en concurrencia.

El retraso en la aprobación de la Ley estatal sobre Transparencia y Acceso a la Información hizo que diversas Comunidades Autónomas tomaran la delantera, aprobando sus propias leyes sobre la materia. Es el caso de la

Galicia (Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega), Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto) o Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto). Otras se han aprobado con posterioridad, la primera de ellas la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, LTA, que entrará en vigor al año de su publicación, esto es, el 25 de junio de 2015, para la Administración autonómica y el 10 de diciembre de 2015 para la local, junto a la Ley estatal.

Estas leyes dejan aún un margen de autonomía a las entidades locales que, básicamente, pueden ampliar aún más las materias objeto de publicidad activa, deben diseñar sus portales de transparencia y tomar decisiones en cuanto a la organización interna que permita llevar a efecto las determinaciones en materia de transparencia, y, si quieren, acortar más aún el plazo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Al respecto, hay que destacar que la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, aprobó el 27 de mayo de 2014 una Ordenanza Tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización que, basada en buena medida en experiencias pioneras de algunos municipios, ofrece un modelo que puede inspirar a las ordenanzas locales que pueda aprobar cada entidad. No obstante, conviene advertir de que la Ley Andaluza, combinada con las obligaciones de publicidad ya contenidas en la LAULA, establece un trenzado normativo ya muy espeso respecto del cual la Ordenanza no supone una gran aportación. Dicho de otra forma, las entidades locales pueden (y deben) aplicar la LTA sin necesidad de aprobar sus propias ordenanzas, al margen de que puedan hacerlo para regular, sobre todo, el aspecto organizativo.

3.- Obligados

Los arts. 2 LTBG y 3 LTA regulan el llamado “ámbito subjetivo de aplicación”. El art. 2 LTBG procede a una delimitación amplia de los sujetos obligados, que no solo comprende a Administraciones Públicas (así también, instituciones constitucionales y estatutarias o colegios profesionales o cámaras, en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo). Esta delimitación ha sido retomada por el art. 3 LTA y adaptada a la tipología de entidades establecida en la normativa autonómica. En consecuencia, en lo que hace al nivel local, el “ámbito subjetivo de aplicación” es el siguiente:

- a) Las entidades que integran la Administración local andaluza
- b) Los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial
- c) Cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a las administraciones locales andaluzas o dependientes de ellas
- d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades anteriormente citadas sea superior al 50 por 100. En todo caso, las sociedades mercantiles locales y las sociedades interlocales del art. 40 LAULA.
- e) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación de fundaciones dependientes de las entidades antes citadas. En todo caso, las fundaciones públicas locales del art. 40 LAULA.
- f) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades antes relacionadas.

Junto a estas entidades se encuentran otras sobre las que pesa una “obligación de suministrar información” (arts. 4 LTBG y 4 LTA). Se trata de las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas que presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control y otro tipo de funciones administrativas, que están obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las anteriormente citadas a las que se encuentren vinculadas, la información que les sea solicitada para cumplir con las obligaciones previstas en la Ley, previo requerimiento y en un plazo de quince días, “sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía” (precisiones éstas de la LTA respecto a la ausencia de plazo en la legislación estatal). De este modo, la LTBG ha optado por una solución singular respecto a la mayoría de los Derechos de nuestro entorno, en los que, cuando las leyes de acceso a la información alcanzan a estos sujetos, lo hacen por lo común en los mismos términos que a los demás, esto es, imponiéndoles la obligación de informar directamente a los ciudadanos. En todo caso, puede ser una solución acertada en la medida en que cara al ciudadano es la Administración la titular del servicio o de la función administrativa, por lo que resulta pertinente que la exigencia de información se dirija a ésta. Además, este mecanismo de flujo de información a petición del ciudadano puede facilitar el control real por la Administración del desempeño

de la actividad. Por lo demás, parece evidente que la información a facilitar se refiere tan sólo a aquella que diga relación con la prestación del servicio, el ejercicio de funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas, sin que alcancen a aspectos de la organización empresarial o de las demás actividades de la entidad.

Esta obligación se extiende a los adjudicatarios de contratos del sector público “en los términos previstos en el respectivo contrato”. Como puede verse, queda a la interpretación si la Administración es libre de imponer o no obligaciones de transparencia en los contratos, lo que fue ya criticado por el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley. El art. 4.2 LTA añade que “los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación”, lo que parece indicar la voluntad del legislador autonómico de imponer estas obligaciones de publicidad.

La LTA ha extendido también esta obligación a los beneficiarios de las subvenciones pero, una vez más, en los términos previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión” y parece también en estos casos imponer la previsión de estas estipulaciones por cuando establece que “las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que instrumenten la concesión de subvenciones recogerán de forma expresa esta obligación”.

En todo caso, el art. 4.5 determina que “los medios personales y materiales necesarios” para garantizar el cumplimiento de esta obligación de suministrar información, “serán valorados por las administraciones, organismos o entidades previstas en el art. 3.1 y, a tal fin, deberán establecerse las previsiones necesarias en los contratos del sector público y en las bases reguladoras de las subvenciones para posibilitar su observancia”.

También como novedad de la LTA respecto a la LTBG se prevé que las administraciones públicas andaluzas puedan acordar, previo apercibimiento y audiencia del interesado, la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo conferido en el requerimiento. La multa, de 100 a 1.000 euros, será reiterada por períodos de quince días hasta el cumplimiento, sin que pueda exceder en todo caso, del 5% del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones

públicas o la prestación de los servicios, o, si no figura una cuantía concreta, de 3.000 euros. Para la determinación del importe dentro de la banda de 100 a 1.000 euros, se atenderá a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad, entre otros. De esta forma, queda cubierta la reserva legal impuesta por el art. 99.1 LRJAPPAC para la imposición por la Administración de multas coercitivas (que, recuérdese, no tienen carácter sancionador y por ello son compatibles con la imposición de sanciones, previstas en el Título VI LTA, como veremos).

Por lo demás, la disposición transitoria segunda LTA dispone que las obligaciones establecidas en este precepto “nacen de la Ley y, en consecuencia, no será obstáculo para su exigibilidad, a partir de la entrada en vigor de esta ley, el mero hecho de que el contrato, subvención o cualesquiera otras formas de relación, estando vigentes, tengan su origen en una fecha anterior”.

Junto al denominado “ámbito subjetivo de aplicación” (arts. 2 LTBG y 3 LTA) y a las entidades privadas no incluidas en el mismo pero sobre las que pesa una “obligación de suministrar información” (arts. 4 LTBG y 4 LTA), se encuentran los denominados “otros sujetos obligados” (art. 3 LTBG y 5 LTA). Se trata de una inclusión que trae causa de la incorporación en la tramitación de la LTBG en el Congreso de los Diputados de un nuevo artículo, el 3, que extendió las obligaciones de publicidad activa también a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, de una parte y en todo caso, y a las entidades privadas (la LTA ha desgranado que se trata de “las iglesias, confesiones, asociaciones, instituciones, entidades representativas de intereses colectivos y otras entidades”) que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen, como mínimo, la cantidad de 5.000 euros. Obsérvese que al emplearse el término “entidades” parece excluirse a las personas físicas (lo que quizás no esté justificado en el caso de empresarios individuales, pues puede determinar que ante una misma actividad, dependa la publicidad de haber o no adoptado forma societaria).

Esta incorporación de última hora trató de dar respuesta a un clamor ciudadano y mediático y también a una propuesta coincidente en la comparecencia de los expertos. El debate, de hecho, no se centró en si

todos los sujetos que, como los citados, reciben fondos públicos en una proporción sustancial de sus presupuestos debían dar cuenta de su empleo, sino más bien en si las medidas de transparencia debían ser acogidas en la propia LTBG o en su normativa reguladora, de una parte, y, en caso de acogerse la primera solución, si debía de serles de aplicación plena o tan sólo en lo relativo a la publicidad activa. Triunfó la opción de incluirlas en la LTBG tan sólo en lo relativo a la publicidad activa (y, dentro de ella, sólo en lo relativo a información que por su naturaleza fuera susceptible de afectarles, excluyendo la característica sólo de las Administraciones, como los planes y programas, la información de relevancia jurídica, o la relación de bienes inmuebles). Ahora bien, que no se ha precisado que la publicidad se refiera a la transparencia tan sólo del destino de los fondos que reciben, sino a todas las materias enumeradas en los arts. 6 a 8, que incluyen organización, contratos, convenios, presupuestos, cuentas anuales...), lo que tiene un alcance muy extenso. Habrá que esperar, probablemente, a ver cómo las autoridades de control y la jurisprudencia interpretan esta obligación.

La LTA da un paso más, al establecer que, con independencia de los límites anteriores, cuando estas entidades accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía podrán ser sometidas, además, a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa para las entidades sujetas, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de la LTA y las correspondientes convocatorias, respetando en todo caso la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocida.

Este precepto completa una malla realmente tupida, ya que, junto a la publicidad prevista en la normativa general de subvenciones por parte de la entidad otorgante, una subvención es objeto conforme a la LTA:

- a) de publicidad activa en internet con indicación de la convocatoria o la resolución e concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y créditos presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias por parte de la entidad otorgante (art. 8.1.c LTBG y 15.c LTA)
- b) de publicidad pasiva a través de la cual cualquier persona puede

- solicitar a la Administración concedente cualquier información acerca del expediente de subvención (art. 12 LTBG y 24 LTA)
- c) de la obligación de la entidad subvencionada de facilitar información a la entidad otorgante para que ésta satisfaga sus obligaciones de publicidad activa y pasiva, en los términos que deben estar expresamente previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión o en los convenios que instrumenten la concesión (art. 4.3 LTA)
 - d) de publicidad activa por la propia beneficiaria a través de internet de toda una serie de información sobre sus contratos, convenios, subvenciones (y, aparentemente también sobre su organización, presupuestos y cuentas anuales), si recibe del conjunto de Administraciones ayudas o subvenciones en cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan este carácter, siempre que alcancen como mínimo 5.000 euros, e incluso si no lo alcanzan pero alguna ayuda ha sido financiada con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía “pueden” ser sometidas a esta obligación en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de la LTA y las correspondientes convocatorias.

También como adición del art. 5.2 LTA, las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales han de establecer aquellas obligaciones de publicidad activa, de entre las que establece la presente ley, que deban cumplir estas entidades para colaborar en la prestación de estos servicios sufragados con fondos públicos. Estas obligaciones se incluirán en los pliegos o documentos contractuales equivalentes que correspondan. De nuevo hay que hacer aquí extensiva la reflexión sobre la malla de publicidades que acabamos de formular con respecto a las subvenciones.

Finalmente, en el ámbito local, el art. 5.3 LTA dispone que además de la obligación de suministro de información regulada en el art. 4, las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta deberán cumplir ellas mismas con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en la LTA, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera y en la gestión de los servicios locales de interés general previsto en el art. 27.8 LAULA, que tendrán

el carácter de comunes y mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales. Al respecto, añade que “las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio público y los pliegos o documentos equivalentes habrán de recoger dichas obligaciones de publicidad activa”.

Como puede comprobarse, la LTA ha ido más allá que la estatal en el sometimiento de los sujetos privados al principio de transparencia, si bien queda deferido el alcance al desarrollo reglamentario autonómico y local y a lo dispuesto en cada convocatoria. Sólo el futuro nos dará pues su justa medida, futuro en que las entidades locales tienen un importante poder de decisión.

4.- Principios básicos, derechos y obligaciones

La LTA ha establecido un catálogo de principios básicos, derechos y obligaciones que, en realidad, son derivaciones del propio contenido de la legislación básica estatal y de la propia LTA y que, acaso, pueden tener valor pedagógico. Son los siguientes:

4.1.- Principios básicos en la interpretación y aplicación de la LTA (art. 6)

- a) *Principio de transparencia*, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley (conecta con los arts. 12 y 14 LTBG y 24 y 25 LTA, que reconocen el derecho y establecen los límites).
- b) *Principio de libre acceso a la información pública*, en cuya virtud cualquier persona puede solicitar el acceso a la información pública (se relaciona con el art. 12 y 17.3 LTBG y 24 LTA, que reconocen el derecho a toda persona, natural o jurídica, española o extranjera, pública y privada, sin requisito de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud).

- c) *Principio de responsabilidad*, en cuya virtud las entidades sujetas a lo dispuesto en la LTA son responsables del cumplimiento de sus prescripciones (se emparenta con los arts. 2, 3, 4 LTBG y 3, 4, 5 LTA, que regulan los sujetos obligados, así como con el régimen sancionador previsto en los arts. 9.3 y 20.6 LTBG y en el Título VI LTA).
- d) *Principio de no discriminación tecnológica*, en cuya virtud las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la LTA habrán de arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la transparencia, con independencia del medio de acceso a la información (conecta con el art. 17.2.d) LTBG, que permite al solicitante hacer constar la modalidad que prefiera para acceder a la información solicitada, y con el art. 29 LTA, que establece medidas de fomento de la tramitación electrónica y 31 LTA, que recoge un deber de auxilio y colaboración de las entidades sujetas a la ley para facilitar el ejercicio del derecho.
- e) *Principio de veracidad*, en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. En este caso, en realidad, la conexión lo es con el propio principio de legalidad, puesto que la Administración está obligada a dar la información tal cual consta sin que pueda manipularla o falsearla.
- f) *Principio de utilidad*, en cuya virtud la información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para los que se solicite, principio éste que podría conectarse con el art. 31 LTA referido al deber de auxilio y colaboración, así como con la propia elección de medios prevista en el art. 17.2.d) LTBG y 34.1 LTA.
- g) *Principio de gratuidad*, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original, que traduce en clave de principios la regla contenida en el art. 22.4 LTBG y 34.2 y 3 LTA.

- h) *Principio de facilidad y comprensión*, en cuya virtud la información se facilitará de la forma que resulte más simple e inteligible atendiendo a la naturaleza de la misma y a las necesidades de las personas con circunstancias especiales que les dificulten el ejercicio del derecho, que conecta con el deber de auxilio a las personas y colaboración previsto en el art. 31, con referencia expresa a la atención especial a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las administraciones públicas o a los medios electrónicos.
- i) *Principio de accesibilidad*, por el que se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información, reconocido en el art. 11.a) LTBG en los mismos términos.
- j) *Principio de interoperabilidad*, en cuya virtud la información será publicada conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, que conecta con el art. 11.b) LTBG, que consagra el principio de interoperabilidad en el Portal de Transparencia, según el cual la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- k) *Principio de reutilización*, en cuya virtud se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público, acogido también en el art. 11.c) LTBG.

4.2. Derechos

La LTA reconoce en clave de derechos lo que la LTBG y la propia LTA regulan como obligaciones de los sujetos que analizamos en el anterior epígrafe. Así, se reconocen los siguientes derechos:

- a) *Derecho a la publicidad activa*. Consiste en el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la LTA, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su

actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

- b) *Derecho de acceso a la información pública.* Consiste en el derecho de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en la LTA, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en su ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.
- c) *Derecho a obtener una resolución motivada.* Consiste en el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de una tercera persona interesada.
- d) *Derecho al uso de la información obtenida.* Consiste en el derecho a utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones de las que deriven de esta u otras leyes.

4.3. Obligaciones

Las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en la LTA están sometidas al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho. Esta previsión conecta con lo dispuesto en el art. 18.1.e) LTBG, que, como veremos, prevé la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue.
- b) Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición. A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el art. 31. Como veremos, en efecto, dicho artículo regula el deber de

- auxilio y colaboración con los solicitantes por parte de los obligados y la regulación del procedimiento establecen reglas que tratan de posibilitar la tramitación incluso cuando el solicitante desconoce qué órgano posee la información o no es capaz de identificar un documento o varios documentos concretos.
- c) Respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida. Dice relación con el art. 19 LTA, denominado “reutilización de la información”, conforme al cual se podrá reutilizar la información a la que se refieren los artículos anteriores dentro de los límites establecidos por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y demás normativa vigente en la materia. A estos efectos, la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- d) Cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se hayan señalado en la correspondiente resolución cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública. Conecta con el art. 34.1 de la Ley que como veremos establece incluso que la libertad de elección de forma y formato por el solicitante tiene como límite que pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, en paralelo con la nueva redacción dada al art. 62.2 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

5.- Límites a la transparencia y el acceso a la información

La LTBG ha optado por establecer un listado de bienes cuya posible afectación en caso de concederse el acceso puede limitar el derecho en su art. 14. Son los siguientes: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La

igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente. El listado del art. 14 se complementa con un artículo posterior, el 15, dedicado al derecho a la intimidad y la protección de datos como límite, que comentaremos más adelante.

Se trata de límites que exceden de los contemplados en el art. 105, todos los cuales conectan con un bien constitucional (bien que la política monetaria no sea ya competencia nacional). La LTBG parece acoger un sistema de lista cerrada (como podría deducirse de la dicción empleada (“[...] podrá ser restringido cuando [...]”). Ahora bien, hay que advertir que, al no haberse dotado a la LTBG del carácter de orgánica, y teniendo en cuenta que no existe en nuestro sistema jurídico una ordenación jerárquica o por troncalidad entre leyes ordinarias, jurídicamente bien podría el legislador estatal, por disruptivo que fuera, añadir nuevos límites por leyes singulares. No cabe decir lo mismo de las leyes autonómicas, por cuanto estamos ante un precepto con carácter básico, de tal modo que una ampliación de los bienes que pueden implicar una limitación al acceso vulneraría, a mi juicio, el reparto competencial. El tema es importante, porque puede haber otros bienes no mencionados en la LTBG ni relacionados directamente con los en ella enumerados que hubieran podido pensarse que debieran ser tutelados. Es el caso, por ejemplo, del patrimonio cultural, cuando la información sobre su localización puede conducir a su expolio o destrucción. Tampoco cabe, pienso, una reducción de los mismos, por cuanto, frente a lo que pudiera pensarse, no creo que pueda sostenerse que ello supondría una ampliación de derechos que le sea dable al legislador de desarrollo. Y ello por cuanto se trataría, a un tiempo, de una reducción de la protección de bienes públicos y privados constitucionales (cuya tutela, de ambos, por definición, sirve a la protección de los ciudadanos), y por tanto, no tiene una única cara benefactora. En el caso de las entidades locales, por las mismas razones y por la añadida de que se trataría de limitar un derecho constitucional por vía reglamentaria, ha de entenderse también vedada esta posibilidad.

La formulación de los límites es indiscutiblemente abstracta, pero que, en mi opinión, no cuenta con alternativa razonable, pues la realidad es tan proteica que el intento de una definición en positivo resulta un esfuerzo vano

abocado al fracaso. Se trata de un campo abonado para la permanente y gradual tarea de perfilar la ponderación a que en cada particular supuesto haya de llegarse a ejercer por los sujetos obligados, en primer término, por la autoridad independiente de control, en segundo y destacado lugar, y por los tribunales, que tienen la última palabra. Su aplicación está sometida al test del perjuicio y sujeta además a un principio de maximización del derecho, que lleva a que las restricciones tengan el mínimo alcance necesario, lo que conecta con el principio de acceso parcial, conforme al cual en los casos en que la aplicación de alguno de los límites no afecte a la totalidad de la información se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido, en cuyo caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida. Además, permite que incluso en los casos en que el acceso suponga un perjuicio para los bienes en cuestión pueda prevalecer el interés público o privado en conocer la información si éste es juzgado “superior”. Aparece aquí como clave de bóveda el principio de ponderación. La referencia al “interés privado superior” es contraria a principios bien asentados y muy generalizados en el Derecho supranacional y comparado, y supone un grave desconocimiento del fundamento del derecho de acceso, que no es un derecho instrumental al servicio de la protección de otros derechos, sino un derecho autónomo al servicio de la transparencia, la participación y el control de la actuación pública, conectado con el Estado democrático y, por ende, al margen de cualquier distinción en función de la motivación que pueda tener el solicitante (que, por ello mismo, no exige). Dicho de otro modo, el único parámetro con el que confrontar la protección de los límites es el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información, un juicio abstracto desvinculado por completo de la cualidad y motivación del solicitante. Lo que, por lo demás, hace que una vez concedido el acceso, la información pueda circular libremente en la sociedad y ser conocida por cualquiera (de hecho, diversos sistemas prevén la publicación automática de la información una vez entregada a uno o varios solicitantes).

La LTA reproduce estos principios en su art. 25 y añade en su apartado segundo algo que se deriva de los principios antes mencionados pero que no se encuentra expresado en la LTBG, que “las limitaciones al derecho de acceso solo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique”.

Un artículo específico de la LTBG, el 15, se dedica a la relación entre transparencia y protección de datos. Se trata del límite con mayor potencialidad respecto al tipo de información que manejan las entidades locales. Los principios generales que rigen estas relaciones son los siguientes:

- a) Las solicitudes de información que contengan datos personales de terceros se regían por la LTBG y sólo en el caso de que los únicos datos contenidos sean los del propio solicitante de información sería de aplicación la normativa sobre protección de datos. Este principio figuraba antes en la propia LTBG pero se eliminó en la tramitación parlamentaria por innecesario, puesto que las relaciones de generalidad-especialidad en la aplicación de las leyes derivan de los principios generales del ordenamiento. Sin embargo, como ya advirtieron algunos expertos, se trataba de una aclaración de gran utilidad para el aplicador, dado que la cuestión puede prestarse a interpretaciones diferentes que pueden suponer una cerrazón de la transparencia por mera invocación de la normativa de protección de datos dando origen a un reenvío incierto entre bloques normativos. La LTA en su art. 26 dispone que “de conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”. Como puede notarse, se trata de un precepto que no contribuye a aclarar la cuestión.
- b) En el caso de que la información solicitada contenga datos especialmente protegidos (categoría acuñada en la normativa sobre protección de datos) que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias (piénsese un dato de afiliación sindical a los efectos de la gestión de nóminas del personal municipal), el acceso solo se puede autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso (por ejemplo, la afiliación sindical de un delegado de personal o la afiliación política de un concejal).

- c) En el caso de que la información solicitada contenga datos especialmente protegidos relativos a al origen racial, a la salud y a la vida sexual, o datos relativos a la comisión de infracciones penales y administrativas que no conlleven la amonestación pública del infractor (pues algunas leyes sectoriales prevén expresamente la publicación de determinadas sanciones administrativas), el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si estuviera amparado por una norma con rango de ley (por ejemplo, la propia normativa sobre protección de datos prevé la posibilidad de acceso a información sobre salud cuando el afectado no está en condiciones de dar su consentimiento).
- d) Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación lo impida, se concederá el acceso a la información que contenga datos personales no especialmente protegidos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. La Ley habla de datos “meramente identificativos” condición ésta que no figuraba en la redacción original y que fue añadida a sugerencia de la Agencia Española de Protección de Datos de forma mimética con lo dispuesto en el art. 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), que tiene otra finalidad, cual es la de excluir directamente esos datos de su ámbito de aplicación. Pero el contexto de la transparencia es absolutamente diverso. La regla tenía como sentido precisamente aclarar que la presencia del nombre de una persona no puede impedir que se conozcan datos relevantes sobre la actuación pública: no sólo identificativos de funcionarios o autoridades, sino relativos a las decisiones públicas que adoptan que, a su vez, a menudo implica la mención de nombres de terceras personas (contratistas, beneficiarios de subvenciones, de licencias...). Por ello, esta adición puede complicar el entendimiento del precepto y, llegado el caso, propiciar una gran cerrazón a la transparencia de la actuación pública. Ciertamente es que, no obstante, que el apartado siguiente contempla un criterio general de ponderación de la publicidad de información que no contiene datos especialmente protegidos, pero el sentido del precepto era precisamente el de exponer cómo

ese género de información debía ser por regla general pública (¡no sólo en lo meramente identificativo!). Es más, toda la regulación de la publicidad activa es una pura muestra de la aplicación de este criterio, con la previsión de publicidad en materia de información institucional y organizativa (que incluye no sólo la identificación de los responsables de los diferentes órganos sino también su perfil y trayectoria personal), los contratos, convenios y subvenciones, también los relacionados con personas físicas, en todos sus términos y no sólo en la identidad de la misma, las retribuciones, indemnizaciones, resoluciones de compatibilidad y declaraciones de bienes y actividades recibidas por altos cargos, etc., información mucha de la cual de hecho ya es pública porque así se regula en su normativa sectorial reguladora. Muestra así la regulación de la publicidad activa un acuerdo con el criterio acogido en la redacción originaria de este apartado, que queda más diluido en la redacción final del art. 15 LTBG.

- e) Finalmente, y también siguiendo la propuesta de la Agencia Española de Protección de Datos, la LTBG propone cuatro criterios que deben arrojar luz sobre “el interés público en la divulgación de la información”, si bien resultan bastante confusos cuando no erróneos. Son los siguientes:
- a) El menor perjuicio de los afectados derivados del transcurso de los plazos establecidos en el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Este reenvío es desafortunado por muchos motivos, tanto por remitir a un artículo que el posterior cambio en la disposición adicional primera ha dejado materialmente derogado, como por el contenido en sí del art. 57 LPHE y su discutible constitucionalidad (en la medida en que permite acceder a documentos íntimos de más de 50 años de antigüedad incluso si el afectado sigue vivo). Además, el criterio se prevé en la LTBG como de aplicación, no a los datos “íntimos” previstos en el art. 57 LPHE, sino a los que no lo son, sino simplemente personales.
 - b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos

o estadísticos. La referencia al “ejercicio de un derecho” o a la “finalidad” de la investigación incurre en la grave desviación del correcto entendimiento del derecho de acceso como un derecho de ciudadanía, al servicio de la participación y el control democrático, que antes denunciábamos respecto del art. 14 LTBG, en este caso de forma aún más inconsecuente por cuanto se propone como criterio para valorar el interés público en la divulgación....

- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. Se trata de una repetición del criterio antes expuesto y contemplado en el apartado anterior del art. 15, sólo que ahora aplicado a toda la información y no sólo a la relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad, que en realidad enlaza en su primera parte, con lo dispuesto en el apartado primero respecto de los datos especialmente protegidos, sólo que expresado en términos de “intimidad”, lo que puede dar problemas en la interpretación para el aplicador.

La LTBG dispone que no es de aplicación el límite de la protección de datos cuando éstos se encuentran disociados (lo que tautológico, por cuanto en ese caso la información deja de contener de ser datos personales), y que al tratamiento posterior de la información personal obtenida le será de aplicación la normativa sobre protección de datos (si bien no está de más recordar que dicha normativa tiene como presupuesto la integración de los datos en ficheros y su tratamiento, es decir que, fuera de esos presupuestos, no cabe invocar la normativa sobre protección de datos para impedir la divulgación general por el solicitante de información de la obtenida conforme a la LTBG).

6.- Publicidad activa

La publicidad activa, es, sin duda, la gran tendencia revolucionaria en materia de transparencia y acceso a la información, fundamentalmente de la mano de Internet.

La LTBG regula este tema en sus arts. 5 a 11, en el capítulo II del Título I, que regulan, junto a principios generales, materias concretas sometidas a publicidad obligatoria en internet. La LTA lo desarrolla notablemente en sus arts. 9 a 23, estableciendo en el art. 17 que se fomentará la ampliación de la lista, ya muy amplia, que contempla la LTA, y que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y las entidades locales podrán ampliar reglamentariamente dicho listado.

Los arts. 5 LTBG y 9 LTA regulan una serie de aspectos comunes. El principio general es la publicación de la información “cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, con aplicación de los límites antes estudiados. Además, se prevé que se dé publicidad a la información que se solicite con mayor frecuencia (lo que la LTBG prevé para la AGE en su art. 10.2 y el art. 17.1 la LTA extiende a las Administraciones andaluzas) y que en el caso de la Administración de la Junta, se extiende a toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan (art. 17.2 LTA), principio éste que las entidades locales son libres también de asumir. Asimismo se alude al fomento de la inclusión de cualquier información que se considere de interés para la ciudadanía (art. 17.1 LTA).

La LTBG prevé en los arts. 6 a 8 la publicación de toda una serie de información sumamente relevante, clasificada en “institucional, organizativa y de planificación”, la información “de relevancia jurídica”, y la información “económica, presupuestaria y estadística”. Este listado ha sido desarrollado y parcialmente reclasificado en los arts. 10 y ss. LTA. Son, en síntesis, los siguientes:

- a) Información institucional y organizativa: se trata de información sobre las funciones que desarrollan los obligados por la LTA, la normativa que les sea de aplicación y, en particular, los estatutos y normas de organización y funcionamiento de los entes instrumentales, su

estructura organizativa, a cuyos efectos se publicará un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos (la Ordenanza Tipo de la FEMP se refiere a los distintos órganos decisorios, consultivos, de participación o de gestión, especificando su sede, composición y competencias; como es sabido, el art. 130 LBRL diferencia para los municipios de gran población entre órganos de gobierno –el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local– y órganos directivos – los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y el concejal-secretario de la misma; el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del pleno, el interventor general municipal y en su caso el titular del órgano de gestión tributaria, así como los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales; para el resto de municipios no hay un patrón preestablecido, si bien puede pensarse en que se publicite la organización hasta nivel de puestos de responsabilidad como jefaturas de servicio o de áreas, y teniendo en cuenta que también se establece la publicidad obligatoria de la relación de puestos de trabajo), y su perfil y trayectoria profesional (currículos) y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas, sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico, delegaciones de competencia vigentes, relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen, relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documento equivalente, referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales (la Ordenanza Tipo de la FEMP se refiere expresamente al “número de puestos de trabajo reservados a personal eventual), las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a empleados públicos, los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes, la oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, los procesos de selección del personal, la identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal y el número de personas que gozan de dispensa total de

- asistencia al trabajo las agendas institucionales de los gobiernos. Se dispone expresamente que las entidades locales publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la LAULA así como las actas de las sesiones plenarias. La Ordenanza Tipo de la FEMP establece como directriz que esta información se mantenga publicada mientras dure su vigencia.
- b) Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, que incluye las retribuciones “de cualquier naturaleza” (léase, incluidas las dietas) percibidas anualmente, las indemnizaciones por cese y las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la LBRL, con omisión de los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y con garantía de la privacidad y la seguridad de las personas. Plantea el problema de la indefinición del concepto de alto cargo en la escala local. Pudiera pensarse que los órganos de gobierno y directivos de los municipios de gran población pueden equipararse a “altos cargos” y, en el resto, aquellos existentes de entre los allí señalados. La Ordenanza Tipo de la FEMP añade la publicación de las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada con motivo del cese de los mismos. La Ordenanza Tipo de la FEMP establece como directriz que esta información se mantenga publicada mientras dure su vigencia.
- c) Información sobre planificación y evaluación. Los planes y programas anuales y plurianuales que se aprueben en los que se fijen objetivos concretos (en el ámbito local no hay una categorización uniforme, entrarían aquí, por ejemplo, los planes de legislatura, estratégicos, sectoriales, etc.), con evaluación de su grado de cumplimiento y resultados junto con los indicadores de medida y valoración. Se publicarán tan pronto sean aprobados y, en todo caso, en el plazo máximo de 20 días, y permanecerán publicados mientras estén vigentes, sin perjuicios de los plazos más breves que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía.
- d) Información de relevancia jurídica. Incluye cualquier instrumento (directrices, circulares, acuerdos...) que supongan una interpretación

del Derecho o tengan efectos jurídicos (de especial relevancia en material urbanística o ambiental), los proyectos de reglamentos “en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública”, sin que la publicación suponga, necesariamente, la apertura de estos trámites. En el ámbito de las entidades locales, una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, deberá publicarse el texto de la versión inicial, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse por las entidades locales en ejercicio de su autonomía. Además, se publicarán las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos, los documentos que conforme a la legislación sectorial deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación y la relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación. La Ordenanza Tipo de la FEMP refiere la publicación al texto completo de las ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones, los proyectos de estas normas y los informes que conformen el expediente de elaboración, y reproduce la norma estatal según la cual cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes de órganos consultivos, la publicación se produzca una vez solicitados y añade, también siguiendo el modelo estatal, la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

- e) Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana. Aquí se incluyen el catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites y plazos, así como en su caso los formularios que tengan asociados y con indicación de los que admitan total o parcialmente la tramitación electrónica; las cartas de servicios, los informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración; y una relación de los procedimientos en los que sean posible a participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite. La Ordenanza Tipo de la FEMP prevé su publicidad mientras que la información mantenga su vigencia.

- f) Información sobre contratos, convenios y subvenciones. Comprende una multitud de datos que afectan a todos (también los menores) los contratos (objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado para su celebración, instrumentos a través de los que, en su caso, se haya publicitado, número de licitadores participantes e identidad del adjudicatario, modificaciones y prórrogas, procedimientos que han quedado desiertos, resolución de contratos y declaraciones de nulidad, revisiones de precio y cesión de contratos, desistimientos y renunciaciones y subcontrataciones con mención de los adjudicatarios, estadísticas sobre el volumen de los contratos adjudicados a través de cada tipo de procedimiento; La Ordenanza Tipo de la FEM añade el perfil del contratante), los convenios y encomiendas de gestión y todas las subvenciones (no solo las de publicación obligada según la Ley General de Subvenciones). La Ordenanza Tipo de la FEMP prevé que esta información se mantenga publicada mientras persistan las obligaciones derivadas de los mismos y, al menos, dos años después de que éstas cesen.
- g) Información económica, financiera y presupuestaria. Abarca los presupuestos, con descripción de las principales partidas, con información “actualizada y comprensible” sobre su estado de ejecución, el cumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la información sobre las actuaciones de control, en este último caso “en los términos que se establezcan reglamentariamente” (la Ordenanza Tipo de la FEMP habla de actualización al menos trimestral y añade información sobre las modificaciones presupuestarias realizadas y la liquidación del presupuesto) las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y fiscalización de órganos de control externos (ni la ley estatal ni la andaluza ni la Ordenanza Tipo de la FEMP han incluido los informes de órganos de control internos), o el gasto público realizado en campañas de publicidad institucional (podría haberse dicho expresamente que desglosado por cada medio de comunicación, para aumentar el control). La Ordenanza Tipo de la FEMP añade la publicación de la masa salarial del personal laboral del sector público local, en los términos regulados en el art. 103 bis LBRL. Prevé que toda esta información se publique durante cinco años a partir del momento en que fue generada.

- h) Específicamente para las entidades locales, el art. 21 LTA dispone que “cuando las entidades locales celebren sesiones plenarias, facilitarán, salvo que concurren causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma”. No se trata, ya por tanto de una facultad, como aparece en el 88.2 ROF, sino de una obligación. Además, se dispone que “en todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la Institución” (así, con sus propios teléfonos móviles o cámaras portátiles), solventando así una cuestión que en la jurisprudencia quedaba, como dijimos, a lo que dispusiera el Reglamento Orgánico o la decisión ad hoc del Alcalde o Presidente.
- i) El art. 22 LTA ha generalizado una medida de transparencia adoptada meses antes respecto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y dispone que tanto éste como los órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios, sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones, harán públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente.” Como apuntamos en el primer epígrafe, hasta la LTA las convocatorias y ordenes del día debían transmitirse a los medios de comunicación social de la localidad y publicarse en el tablón de anuncios de las Corporaciones, conforme al art. 229.1 ROF, y notificarse a las asociaciones vecinales registradas, cuando así lo soliciten expresamente y en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad, art. 234.a) ROF). Ahora se añade la publicidad a través de internet, no sólo de los órdenes del día sino también de los acuerdos y de los informes en que se basan, eso sí, en los términos que se dispongan reglamentariamente.

A todo esto ha de unirse los preceptos que comentamos en el primer epígrafe tanto de la LBRL como de la LAULA (en particular, su art. 54) que prevén obligaciones de publicidad en toda una extensa serie de materias,

algunas incluidas en el catálogo de la LTA y otras no. Al respecto, puede anotarse que respecto a la información sobre ordenación territorial, ordenación y disciplina urbanísticas y proyectos para su ejecución, prevista en el citado artículo de la LAULA, la Ordenanza Tipo de la FEMP se refiere al texto completo y la planimetría de los instrumentos de planeamiento urbanístico y sus modificaciones, así como los convenios urbanísticos. Y que respecto a la información sobre medio ambiente, también presente en el listado del art. 54 LAULA, la Ordenanza Tipo de la FEMP precisa como información que debería publicarse los textos normativos aplicables en materia de medioambiente; las políticas, programas y planes de la Entidad Local relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos, los datos relativos a la calidad de los recursos naturales y del medio ambiente urbano, incluyendo la calidad del aire y del agua, información sobre niveles polínicos y contaminación acústica, los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales.

La publicación ha de hacerse en las correspondientes “sedes electrónicas o páginas web”. Ciertamente, la obligación de llevar una página web que cumpla con los requisitos impuestos a la publicidad activa puede ser una carga importante para algunos de los sujetos obligados que tienen poca capacidad de recursos humanos y económicos. La LTBG prevé que las entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, puedan cumplir con sus obligaciones de publicidad activa utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas. Para la Administración estatal se prevé la creación de un Portal de Transparencia (art. 10 LTBG) y para la autonómica la publicidad a través del Portal de la Junta de Andalucía (art. 18). El apartado segundo del art. 18 LTA prevé que la Administración de la Junta de Andalucía pueda adoptar medidas de colaboración con el resto de administraciones públicas para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, que pueden instrumentarse mediante convenio administrativo. Y por su parte el art. 20, denominado “auxilio institucional” prevé que sin perjuicio de esa fórmula de colaboración, aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión puedan cumplir con las obligaciones de publicidad activa acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio prevista en el art. 12 LAULA o conforme a lo previsto en el art. 54 LAULA con respecto a la publicación en sede electrónica

de la respectiva Diputación Provincial. Es decir, formulas de colaboración que llaman a que la falta de recursos propios no pueda aducirse como causa de imposibilidad de cumplimiento de la transparencia ante los ciudadanos.

Se prevé la publicación “de forma periódica y actualizada”. La LTBG no establece plazos concretos. En mi opinión, la LTBG parte de un principio de permanente actualización. Algunas muestras pueden rastrearse en el propio texto de la norma. Así, en esta lógica se mueve el principio de carácter básico enunciado en el art. 21.1, conforme al cual las Administraciones Públicas deben establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. Lo mismo podría predicarse de la publicidad activa. En todo caso, el art. 9.7 LTA dispone que se hará trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate y sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía. La publicidad debe responder a los principios de acceso gratuito, fácil, universal e interoperable, calidad, claridad y estructuración, “identificabilidad” y “localizabilidad”, comprensibilidad y inteligibilidad, y “reutilizabilidad”, “preferiblemente”, principio éste que conecta directamente la LTBG con los proyectos de open data y plantea la ardua cuestión de cuál sea la conexión de la LTBG y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Como se dijo, el art. 19 LTA, denominado “reutilización de la información”, establece que se podrá reutilizar la información a la que se refieren los artículos anteriores dentro de los límites establecidos por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y demás normativa vigente en la materia. A estos efectos, la información que tenga la consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

7.- Derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva

La otra cara de la publicidad activa es la publicidad pasiva o “derecho de acceso a la información pública”, mecanismo no limitado ya a categorías

de información, como la publicidad activa, sino general.

Los arts. 12 LTBG y 24 LTA reconocen el derecho a “todas las personas” (y ello pese a que el art. 105.b habla de los “ciudadanos”): físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, públicas o privadas. No se exige acreditar interés o consignar interés alguno –lo que refleja el fundamento del derecho como medio de fomentar la participación ciudadana y el control del poder público, y no como instrumento para la tutela de derechos o intereses individuales y a su universalización, que llevan incluso a la admisión en no pocas normas en el Derecho comparado, pero no en la LTBG, de las solicitudes anónimas–.

La LTBG refiere el derecho a la información pública, considerando como tal los contenidos y documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación (recordemos que en este caso no afecta a otros sujetos como partidos políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios o entidades subvencionadas, concertadas del art. 5 LTA, que sólo están sometidas a obligaciones de publicidad activa) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En el Derecho comparado el derecho de acceso se refiere mayoritariamente al concepto acuñado por la archivística de “documento”. La LTBG (y, siguiéndola, la LTA) ha optado, por el contrario, por apoyarse en el concepto de información, que puede parecer más idóneo para dar cuenta de un mundo, el digital, y una forma de gestión de la información, en bases de datos, que a veces encuentra dificultades a la hora de ser aprehendido con la categoría clásica del acceso a “documentos preexistentes”.

La LTBG establece en su art. 18 causas de inadmisión, mediante resolución motivada, que suponen un complemento en negativo a esta amplia definición inicial del objeto del derecho de acceso algunas de ellas precisadas en el art. 30 LTA. Son las siguientes:

- a) En primer lugar, las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, que se justifica porque se trata de información o bien en plena redacción o bien que destinada a una pronta publicación activa. La LTA impone que en estos casos la denegación deba especificar el órgano que elabora la información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta en disposición (esto último previsto también en la Ordenanza Tipo de la FEMP).

- b) En segundo lugar, se excluyen las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general y la que tenga carácter auxiliar o de apoyo “como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas” (art. 18.1.b LTBG). La mención a los informes internos, por su ambigüedad, puede dar lugar a abusos; desde luego no deben entenderse comprendidos en ella los informes que se emiten por mandato normativo y forman parte del procedimiento administrativo. La LTA ha precisado que los informes preceptivos no pueden ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos (en esta misma línea se sitúa la Ordenanza Tipo de la FEMP).
- c) En tercer lugar, se ha tenido que establecer alguna restricción ante la posibilidad de solicitudes segundo que conviertan a los sujetos obligados en auténticos “consultores” al servicio de cualquier solicitante, y al respecto establece que se exceptúan del derecho de acceso la información para cuya divulgación “sea necesaria una acción previa de reelaboración” (art. 18.1.c LTBG), concepto éste cuya interpretación más o menos amplia va a ser uno de los elementos nucleares de la aplicación de la Ley. La LTA ha precisado que no se estima reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.
- d) En cuarto lugar, se inadmiten las solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente, si bien (y de forma algo contradictoria) se dispone al mismo tiempo que en estos casos el órgano que acuerde la inadmisión debe indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.
- e) En quinto y último lugar, se inadmiten las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia.

La LTBG regula el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso con carácter básico para todas las Administraciones, de forma que la LTA comienza su regulación en paralelo afirmando que el procedimiento se rige por lo establecido en la legislación básica a la que en todo caso precisa y complementa.

Al margen de las causas de inadmisión, ya expuestas, pueden distinguirse varias fases:

a) Iniciación.

La LTBG establece libertad de medios para la solicitud, siempre que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. El art. 29 LTA se refiere al fomento de la tramitación electrónica. Llama a las personas o entidades incluidas en su ámbito de aplicación (incluidas por tanto las entidades locales) a promover la presentación de las solicitudes por vía telemática, sin perjuicio de la vigencia del principio de no discriminación tecnológica, y dispone que en todo caso tendrán disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud (en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, la presentación electrónica de las solicitudes de acceso se prevé a través del Portal de la Junta de Andalucía, solución ésta que puede ser voluntariamente acogida por el resto de entidades respecto de sus respectivos portales).

Deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud ha de dirigirse a la Administración, organismo o entidad a las que se encuentren vinculadas). En cuanto al órgano competente para resolver, el art. 28 LTA establece que lo será el órgano o la entidad que lo sea en la materia a la que se refiera la información solicitada. En las entidades locales, parece remitir a la distribución de competencias entre Alcalde/Presidente y Pleno derivada de la LBRL y la de LAULA. Y que cuando la persona interesada conozca la ubicación concreta de un documento o información en un archivo determinado, puede dirigirse al órgano responsable del mismo en los términos

previstos en la legislación en materia de archivos. El art. 31 LTA recoge un deber de auxilio y colaboración, conforme al cual las entidades sujetas a la Ley deben establecer en sus respectivas plataformas de información y guías de orientación, para facilitar a las personas que deseen ejercer el derecho de acceso, la orientación necesaria para localizar la información que solicitan y los órganos que la posean. Además, el personal al servicio de estas entidades está obligado a ayudar e informar a las personas que lo requieran de la forma y el lugar en que pueden presentar sus solicitudes. En todo ello ha de atenderse especialmente a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las administraciones públicas o a los medios electrónicos.

La solicitud no requiere motivación, que es meramente opcional, posibilidad que podría ser saludable como mecanismo para una más cabal ponderación en los supuestos en que es necesario llevarla a cabo por concurrir un perjuicio potencial para uno de los bienes públicos o privados contemplados como límites al derecho de acceso. Ahora bien, todo ello en el entendido de que la motivación sólo puede referirse a la importancia que para la transparencia de la actividad pública tiene la información solicitada, y no a los motivos particulares que cada persona pueda tener para solicitar información, pues, como se indicó en relación con los límites, éstos no han de ser tenidos en absoluto en cuenta para la decisión, que es un juicio abstracto, desvinculado de la identidad del solicitante. Sin embargo, la formulación acogida no lo precisa, y conectada con la referencia al “interés privado superior” del art. 14.2 y a la “justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos” del art. 15.4.b) puede llevar a un entendimiento de la lógica del derecho que lo aleje de su naturaleza propia y dé origen a decisiones dispares frente a solicitudes de una misma información en función de la condición del solicitante y de sus intereses particulares.

b) Tramitación.

La tramitación compete al órgano en cuyo poder se encuentra la información, de tal modo que si la solicitud se dirige a otro sujeto y éste conoce quién está en posesión de la información, debe remitírsela informando de ello al solicitante. Este principio tiene una excepción: cuando la información objeto

de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso, mecanismo éste que no es común en el Derecho comparado pero que puede tener como ventajas que el sujeto que resuelve puede estar en mejores condiciones para ponderar, en su caso, y que así se evitarán respuestas contradictorias que se dan en otros ordenamientos cuando la misma información es poseída por sujetos diversos.

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

Se prevé que si la información solicitada puede afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les conceda un plazo de 15 días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, sin por ellos otorgarles un derecho de veto. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

c) Resolución.

El plazo de resolución acogido en el art. 20.1 LTBG se mueve dentro de parámetros comparados razonables: de un máximo de un mes desde la recepción por el órgano competente para resolver, ampliable por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, previa notificación al solicitante. No obstante, en uso de sus competencias, los sujetos obligados pueden reducir (que no ampliar, al ser una garantía básica) normativamente dicho plazo. La LTA, tras precisar que las solicitudes deben resolverse y notificarse en el menor plazo posible, ha dispuesto que en todo caso en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, el plazo máximo es de 20 días hábiles, prorrogables por igual período en los mismos casos y condiciones previstos en la LTBG.

Han de ser motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la

solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. Las resoluciones deben notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado (parece un tanto restrictivo exigir una petición expresa de un tercero que no tiene por qué conocer esta exigencia, por lo que debería en ese caso informársele de esta posibilidad cuando se le da plazo de alegaciones). Especial atención merece el tema del silencio, que se prevé como negativo, lo que fue objeto de numerosas críticas por algunos especialistas y, en particular, por organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. Críticas a mi juicio absolutamente injustificadas. Me atrevo a afirmar que en esta materia sólo cabe razonablemente esta solución (al menos si queremos seguir teniendo Estado y derechos constitucionales). No parece casual que sea la acogida por la generalidad de leyes de acceso a la información en el Derecho comparado. ¿Acaso la sociedad estaría dispuesta a que por el mero transcurso del plazo para recurrir hubiera que desvelar planes de lucha contra el narcotráfico o el historial clínico de cualquier ciudadano? El silencio no es una opción, sino una garantía frente al incumplimiento de una obligación, o la propia naturaleza del silencio positivo como auténtico acto declarativo de derechos que, en caso de no hacerse efectivos, cabe reclamar judicialmente sin que el tribunal pueda entrar en el fondo del asunto. Como medida pedagógica y de “fomento” del cumplimiento, se tipifican como infracción grave los incumplimientos reiterados de la obligación de resolver en plazo, a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

d) Formalización del acceso.

El art. 22.1 LTBG dispone que, salvo petición en contrario, la regla es la transmisión electrónica de la información, siempre, claro, que se haya consignado una dirección electrónica en la solicitud. Si hay petición expresa de otra forma de acceso, la información se entrega al solicitante en la forma y formato por él elegidos, salvo que pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencilla o económica para el erario público, como dispone el art. 34.1 LTA, que también precisa que en todo caso, si la información se transmite en formato electrónico, debe suministrarse en estándar abierto o, en su defecto, debe ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso.

Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días. Ahora bien, si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto conformando el derecho a recibir información (en realidad debería entenderse hasta que se trate de una resolución firme, porque si la resolución judicial es susceptible de recurso ulterior entregar la información desproveería de sentido al mismo al dejarlo sin objeto). La Ordenanza Tipo de la FEMP prevé que el acceso pueda condicionarse al transcurso de un plazo determinado cuando la causa de denegación esté vinculada a un interés que afecte exclusivamente a la entidad local competente.

Cuando la información ya ha sido publicada, basta como indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.

El acceso es gratuito (cuando, como precisa el art. 34.3, se accede al original en el sitio donde se encuentre o la información se remite por medios electrónicos). La LTBG establece que la expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original pueden dar lugar a la exigencia de exacciones, de conformidad con la normativa autonómica o local que resulte aplicable. A estos efectos, el art. 34.2 LTA impone a las entidades y órganos obligados la publicación y puesta a disposición de los solicitantes del listado de tasas y precios públicos que sean de aplicación, así como los supuestos en los que no proceda pago alguno, si bien dispone que “en ningún caso, la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos podrán ser causa para negar el acceso pleno a una información pública solicitada al amparo de la presente ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan”, dando así acogida a una regla de exención del pago a las personas que no alcancen un volumen de ingresos que debe ser precisado reglamentariamente.

e) Régimen de impugnaciones

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, del sujeto ante el que se presentó la solicitud), sin perjuicio de la posibilidad de interposición de

una reclamación potestativa ante una autoridad independiente, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en nuestro caso, que analizaremos más adelante. Se trata de una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos, allí donde cupieran (pues no todos los sujetos obligados son Administración pública ni se rigen por la LRJPAC). El plazo para interponerla es de un mes, sin distinción entre decisiones expresar o presuntas. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada, lo cual, por las razones antes dicha respecto de las solicitudes, me parece razonable. Las resoluciones, además de ser notificadas a los interesados y una vez que ésta se haya producido, se publicarán “previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente”, previsión que me parece afortunada pues el conocimiento de los criterios interpretativos resulta esencial en una materia tan abierta como ésta. Se dispone también, en esta línea, la comunicación de las resoluciones a los Defensores del Pueblo respectivos y la elaboración y presentación de Memorias anuales.

La competencia para la resolución de los recursos contencioso-administrativo viene determinada, de conformidad con las reglas establecidas por la propia LJCA, por el órgano autor de la resolución impugnada. Conviene advertir que se producirán variaciones en función de que se haya interpuesto directamente el recurso contencioso-administrativo o se haya hecho uso de la reclamación previa. En efecto, conforme al art. 8.1 LJCA, la competencia para conocer de los recursos frente a actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas (salvo los instrumentos de planeamiento urbanístico) corresponde a los juzgados de lo contencioso-administrativo, mientras que los actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 10.1.a) y cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 10.1.m) son de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia. De este modo, en el caso de las solicitudes de acceso a la información dirigidas a las entidades locales, la competencia para conocer de los recursos corresponderá o bien a los juzgados de lo contencioso-administrativo de la provincia a la que pertenezca la entidad local en cuestión, o, si se optó por formular reclamación previa ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía,

al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Probablemente lo más coherente sería atribuir en todo caso la competencia a éste último, pero para ello sería necesaria una reforma por ley estatal de la LJCA.

8.- Fomento de la transparencia, organización y control.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

8.1. Fomento

Cumplir con las obligaciones de publicidad activa y pasiva supone un auténtico reto para las Administraciones. De nada sirve una ley bien diseñada si faltan los recursos humanos y materiales para llevarla a la realidad. Se requiere una nueva, moderna y eficaz gestión de la información. Los arts. 21.1 LTBG y 35.1 LTA obligan a todas las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación a establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. El art. 35.2 dispone, además, que deben establecer medidas para facilitar la transversalidad de la transparencia en la actividad general de la organización.

La LTA avanza en la formulación de otra serie de principios respecto a las bases estatales. Se refiere así a:

- a) Conservación de la información de conformidad con la normativa vigente (tema que conecta con la aplicación efectiva de la normativa archivística) y, en todo caso, en estándares abiertos que garanticen su longevidad y manteniendo la capacidad de transformarlos automáticamente a formatos de fácil reproducción y acceso siempre que sea técnicamente posible.
- b) Fomento de iniciativas de interoperabilidad entre Administraciones públicas por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, propiciando iniciativas conjuntas de intercambio de información entre las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la LTA.

- c) Formación de los empleados públicos, en especial los que deban atender las funciones de información, en relación con la publicidad activa y pasiva.
- d) Divulgación para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la información que resulta accesible y de los cauces para poder acceder a ella, especialmente en referencia a la accesibilidad que en cada caso esté disponible por medios electrónicos (piénsese en campañas de publicidad institucional, carteles en las dependencias administrativas, edición de guías ciudadanas con lenguaje comprensible para el ciudadano, etc.).

8.2. Organización

El enorme reto que supone dar cumplimiento en plazo a las obligaciones de publicidad activa y pasiva que imponen la LTBG y la LTA requiere una coordinación en cada Administración de las funciones informativas.

Para la Administración General del Estado, el art. 21.2 ha previsto la creación de las llamadas “Unidades especializadas de Información”, cuyas funciones consisten en recabar y difundir la información objeto de publicidad activa, recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información, realizar los trámites internos necesarios para la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, llevar un registro de las solicitudes, asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia, mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obren en poder del órgano y todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de la LTBG.

El resto de entidades son libres para establecer su organización, siempre que identifiquen claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

En el caso de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades y organismos adscritos, conforme al art. 40 LTA:

- a) Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Sus funciones son de coordinación general: establecer la planificación directiva en materia de transparencia, dictar instrucciones y fijar criterios tanto respecto a la implementación de la publicidad activa como en relación al seguimiento de la planificación operativa que se desarrolle en materia de transparencia por cada una de las consejerías para ellas y sus entidades y organismos adscritos. Contará con una secretaría que le sirva de soporte para la preparación de los trabajos y de oficina administrativa para la relación con las unidades de transparencia y comisiones de transparencia de cada consejería.
- b) Unidades y comisiones de transparencia. Se prevén en cada consejería. Las unidades de transparencia se asignarán a una unidad con nivel orgánico mínimo de servicio que actuará bajo la dependencia de la Viceconsejería con el fin de impulsar la transparencia en el ámbito de la consejería y de sus entidades y organismos adscritos y facilitar la aplicación de los criterios e instrucciones que se establezcan. Las comisiones de transparencia se constituirán en cada consejería con la participación de los distintos centros directivos, archivos, entidades instrumentales y demás entidades dependientes para asegurar la implementación de la transparencia de forma homogénea en todos los ámbitos de la actuación administrativa de la Junta de Andalucía. Ambas figuras deben ser objeto de desarrollo por Decreto.
- c) Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía: se le encarga velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y pasiva.

Junto a estas disposiciones organizativas, se prevé que cada consejería establezca un plan operativo que incluya la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones y los procedimientos para realizar la acción de transparencia en su ámbito y en sus entidades y organismos adscritos, que se aprobará por Orden y se elaborará con la participación de la correspondiente Comisión de Transparencia con arreglo a los criterios y requisitos que se hayan establecido reglamentariamente y será objeto de publicidad activa, incluyendo las actuaciones realizadas y su valoración.

Como puede notarse, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han previsto todo un dispositivo organizativo al servicio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Queda a cada entidad local, al ser materia organizativa que entra de pleno en su ámbito de autonomía, decidir su propio modelo. Como es sabido, el art. 230 ROF prevé la existencia de Oficinas de Información, que podrían ser las llamadas a realizar las funciones de gestión bajo la dirección del Secretario.

8.3. Control

LA LTBG impone la existencia de una autoridad independiente que conozca de las reclamaciones frente a las resoluciones en materia de acceso a la información. Debe recalcar que se tratan de resoluciones que sustituyen a los recursos administrativos y están dotadas por ello de plena fuerza ejecutiva y ejecutoria, es decir, son vinculantes y de obligado cumplimiento, a expensas de la posibilidad de impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos, como vimos, y del efecto suspensivo de este eventual recurso sobre su eficacia.

El Título III de la LTBG regula una autoridad administrativa independiente de nueva creación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, encargada de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de Buen Gobierno. Ahora bien, ejerce sus funciones sólo en el ámbito estatal, por lo que no tiene sentido extendernos aquí en su composición y funciones. Baste decir que está compuesto por dos órganos: uno colegiado, la Comisión en el que están integrados representantes de distintos poderes del Estado (el legislativo y el ejecutivo) y otras Instituciones constitucionales adscritas al legislativo como el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, así como autoridades independientes de control, como la Agencia Española de Protección de Datos y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, y otro unipersonal, el Presidente, que lo es también de la Comisión, nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados que por acuerdo adoptado

por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto. Las funciones de uno y otro órgano se delimitan en el art. 38, del que cabe concluir que los auténticos poderes ejecutivos están atribuidos al Presidente, aquel de los dos órganos que está dotado de un estatus de independencia por su forma de nombramiento.

El Título III no tiene carácter básico, lo que resulta absolutamente coherente con el diseño de reparto de competencias constitucional. Ahora bien, esa misma disposición adicional apela al art. 149.1.1ª de la Constitución, título que tiene su juego en la LTBG precisamente en materia de garantías uniformes en la tutela del derecho de acceso a la información. La disposición adicional cuarta dispone, desde su versión inicial, que la resolución de la reclamación corresponde, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, “al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”. Optativamente, permite a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas atribuir la resolución de las reclamaciones al CTBG, siempre que celebren el correspondiente convenio con la AGE, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Obsérvese que en el caso de las Entidades Locales, la LTBG también opta, aparentemente, por una solución similar a la contenida en la LOPD, la de atribuir la competencia a un órgano independiente autonómico.

La LTA ha creado una nueva institución, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA), como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma, que ejerce sus competencias tanto respecto de la Administración autonómica como de la local.

Como puede notarse, la LTA ha optado por unificar en una sola Autoridad independiente las competencias en materia de transparencia y protección de datos, lo que parece una solución particularmente afortunada en materia autonómica y local, en el que el principal límite a la primera es la segunda y es necesario soluciones que conforme a lo dispuesto en la LTBG y en la LTA armonicen ambos derechos y resuelvan los conflictos a que pueda darse lugar de forma homogénea, en pro de la seguridad jurídica.

La Ley le da las máximas notas de garantía: se trata de una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos, que debe ejercer con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico y plena independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de los mismos. Su relación con la Administración de la Junta de Andalucía se lleva a cabo a través de la Consejería de Presidencia, lo que debe entenderse en un sentido puramente burocrático sin condicionante alguno a su independencia, en particular para la integración de su presupuesto en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.

El CTPDA (cuya regulación detallada –estructura, competencias, organización y funcionamiento– tendrá lugar en sus estatutos que apruebe el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) se estructura en dos órganos:

- a) La Dirección: su titular será nombrado por el Consejo de Gobierno por un período de 5 años no renovables (si bien continuará en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular). La prohibición de renovación del mandato es una garantía de que las decisiones no sean tomadas influidas por la expectativa de una futura renovación. Su designación corresponde al Parlamento de Andalucía, por mayoría absoluta (al igual que ocurre en el ámbito estatal con el CTBG, se exige pues una mayoría cualificada de este género, y no superior de 3/5 o 2/3), y deberá recaer en una persona de reconocido prestigio y competencia profesional, que ejercerá sus funciones con plena independencia y objetividad y no estará sujeta a instrucción alguna en el desempeño de aquéllas. Tan sólo deberá oír a la Comisión Consultiva en aquellas propuestas que ésta le realice en el ejercicio de sus funciones. Las causas de cese son tasadas: muerte o incapacitación judicial, renuncia o separación acordada por el Consejo de Gobierno (nótese, no por el Parlamento por mayoría absoluta, también siguiendo el modelo estatal del CTBG), previa instrucción de expediente, en el que necesariamente será oída la Comisión Consultiva (garantía inexistente en el modelo estatal), por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso. Concentra todas las funciones ejecutivas: representa al Consejo, resuelve las reclamaciones contra las decisiones en materia de

acceso a la información, adopta criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la LTA; presenta ante el Parlamento de Andalucía un informe anual de actuación; resuelve las consultas que en materia de transparencia o protección de datos le planteen las administraciones y entidades sujetas a la LTA (no así los ciudadanos); responde a las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información, así como las consultas que respecto a la transparencia en el funcionamiento de los gobiernos prevista en el art. 22 LTA le planteen los órganos competentes; ejerce el control de la publicidad activa por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, formulando requerimientos para la subsanación de incumplimientos, sin perjuicio del control interno que establezca cada entidad o Administración de acuerdo con sus propias normas organizativas; insta la incoacción de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo con las previsiones del régimen sancionador de la propia LTA, que analizaremos en el siguiente epígrafe y desempeña las funciones previstas en la legislación sobre protección de datos para su ejercicio por las agencias autonómicas.

- b) La Comisión consultiva: es el órgano de participación y consulta en materia de transparencia y protección de datos, que asesora a la persona que ejerza la Dirección. La componen dicha persona, que la preside, y catorce miembros en representación de: la Administración de la Junta de Andalucía, el Parlamento de Andalucía, reuniendo la condición de diputado o diputada, las administraciones locales andaluzas, las universidades públicas andaluzas, las entidades representativas de las personas consumidoras y usuarias, las entidades representativas de los intereses económicos y sociales, personas expertas en la materia, la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Nótese que salvo en estos dos últimos casos, no se ha precisado cuántos representantes corresponden a cada uno de ellos (entre los cuales están las administraciones locales andaluzas), lo que se deja, junto a la precisión de las funciones, funcionamiento y composición a lo que se determine en los estatutos del Consejo. Los miembros son nombrados por la persona titular de la Consejería de Presidencia y son cesados por las mismas causas tasadas que la persona que

ejerza la Dirección del Consejo o a petición de la entidad que los hubiera propuesto.

9. Régimen sancionador

LA LTBG es muy parca en lo que se refiere al régimen sancionador por el incumplimiento de sus previsiones. Tan sólo, y ante las críticas que suscitó durante la tramitación pre-parlamentaria y parlamentaria a ausencia de previsión de sanciones, castiga como infracción grave a los efectos de la normativa de régimen disciplinario los incumplimientos reiterados de las obligaciones de publicidad activa (art. 9.3) o de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso (art. 20.6).

Esta parquedad contrasta con la completa regulación contenida en el Título VI LTA (arts. 50 a 58).

Se declara responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, a las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en las omisiones tipificadas en la LTA con dolo, culpa o negligencia.

Acoge una clasificación de las infracciones en muy graves, graves y leves.

- a) En el caso de las autoridades, directivos y personal al servicio de las entidades enumeradas en su art. 3 se califican como:
 - Muy graves el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa cuando se haya atendido el requerimiento expreso del CTPDA; la denegación arbitraria (concepto éste indeterminado) del derecho de acceso a la información pública; el incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el CTPDA en las reclamaciones que se le hayan representado.
 - Graves: el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa, el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información, la falta de colaboración en

la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el CTPDA, y el suministro de información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad.

- Leves: el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, el incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública (en ambos casos, cuando son puntuales, y no reiterados).

En estos casos, cuando sean imputables al personal al servicio de estas entidades se le aplicarán las sanciones que correspondan según su régimen disciplinario. Si son imputables a autoridades y directivos, podrán aplicarse las siguientes sanciones: para las leves, amonestación; para las graves, declaración del incumplimiento y publicación en el boletín oficial correspondiente y cese en el cargo; y para las muy graves todas las previstas para las graves e imposibilidad de ser nombrados para ocupar cargos similares (concepto indeterminado) por un período de hasta tres años.

- b) En el caso de las personas físicas y jurídicas obligadas al suministro de información conforme al art. 4 LTA se califican como:
 - Muy graves: el incumplimiento de la obligación de suministro de información que haya sido reclamada como consecuencia de un requerimiento del CTPDA o para dar cumplimiento a una resolución del mismo en materia de acceso y la reincidencia en la comisión de faltas graves, entendiéndose por tal la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
 - Graves: la falta de contestación al requerimiento de información, el suministro de información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad y la reincidencia en la comisión de faltas leves, entendiéndose por tal la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.
 - Leves: el retraso injustificado en el suministro de información y el suministro parcial o en condiciones distintas de las reclamadas.

- c) En el caso de las entidades de naturaleza privada referidas en el art. 5 LTA se califican como:
- Muy grave: el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del CTPDA.
 - Grave: el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación o la publicación de la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad.
 - Leve: el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que les sean de aplicación cuando no constituya infracción grave o muy grave.

En los casos de las letras b) y c), al tratarse de entidades privadas, se prevén sanciones de amonestaciones y multas. En concreto, para las leves amonestación o multa de entre 200 y 5.000 euros; para las graves, multa de entre 5.001 y 30.000 euros; para las muy graves, multa de entre 30.001 y 400.000 euros. Además, en el caso de las graves y muy graves, podrán conllevar como sanción accesoria el reintegro total o parcial de la subvención concedida o, en su caso, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido. Para la imposición y graduación de estas sanciones accesorias, se atenderá a la gravedad de los hechos y su repercusión, de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Como puede verse, se trata de un régimen sancionador muy severo.

El procedimiento para la imposición de las sanciones será el general previsto en materia disciplinaria o sancionadora, en función de la naturaleza del responsable. En todo caso, se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de la ciudadanía. El CTPDA, cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones antes referidas, instará la incoación del procedimiento. En este último caso, el órgano competente está obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado del mismo, lo que vuelve a poner de manifiesto el papel poderoso y central del CTPDA en la aplicación de la LTA.

La competencia para la imposición de las sanciones disciplinarias corresponde al órgano que determine la normativa aplicable en la Administración o entidad a la que pertenezca el sujeto infractor. Para las cometidas por sujetos privados obligados al suministro de información, la competencia corresponde al órgano que determine la normativa aplicable en la Administración o entidad a la que se encuentre vinculada la persona infractora. En el caso de las cometidas por otros sujetos privados con obligaciones de publicidad activa, la potestad sancionadora será ejercida por la Consejería de la Junta de Andalucía competente en materia de la Presidencia o por la entidad local titular del servicio público.

10.- La relación de las Leyes de transparencia con otras normas que regulan el acceso a la información. En particular, el acceso por los concejales a la información municipal

Un tema final de importancia es el que se refiere a su ámbito negativo de aplicación, que viene regulado en idénticos términos en la disposición adicional primera LTBG y en la disposición adicional cuarta LTA, tituladas “regulaciones especiales del derecho de acceso a la información”.

10.1. La relación con otros bloques normativos: acceso a documentos de procedimientos en curso, normativos especiales y legislación sobre archivos

- En lo que hace a la relación con las normas de procedimiento el primer apartado establece que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.” Debe recordarse al efecto que el art. 35.a) LRJPAC establece entre los derechos de los ciudadanos el de conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos”. La distinción básica en cuanto a su alcance, que en la regulación de la LRJPAC anterior a la LTBG estribaba en el binomio interesado-procedimiento en curso/cualquier ciudadano-procedimiento terminado, ha quedado diluida en la medida en que la

LTBG, a diferencia de la regulación precedente en el art. 37 LRJPAC, no limita el derecho de acceso a que la información se halle en expedientes terminados y archivados, por lo que cabe cuestionarse cuál es ahora la virtualidad de la distinción. Parece que, en todo caso, nunca podría ser de peor condición el acceso por el interesado que el acceso por terceros y que los derechos de contradicción y defensa deberían conllevar una inaplicación o una aplicación más reducida de los valores protegidos por algunos de los límites contemplados en el art. 14 LTBG como los relativos a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

- El segundo apartado establece que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.” La LTBG no desvela cuáles sean estas normativas específicas, a diferencia de lo que hace el propio art. 37 LRJPAC, en su apartado quinto (materias excluidas) y sexto (materias que se rigen por su normativa específica). Se trata de normas que regulan de forma adaptada a la realidad sobre la que se proyectan las condiciones de acceso a la información. Obsérvese, por lo demás, que no se exige que la normativa específica esté contenida en una norma con rango de ley, y aparentemente admite que por vía reglamentaria se establezcan regímenes diferentes, lo que tiene un enorme potencial disgregador del régimen común establecido por la LTBG que quizás no haya sido previsto por el legislador. En seguida entraremos en la aplicación de esta regla al acceso de los concejales a la información municipal.
- El tercer apartado, dispone que “en este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”. El alcance de esta previsión de supletoriedad no es evidente, sobre todo una vez que se incorporó ya al apartado segundo la referencia general a la supletoriedad de la LTBG. Se plantea, en todo caso, a qué extremos se extiende la supletoriedad. Por ejemplo, ¿ha de

interpretarse que por esta vía puede producirse una ampliación de los sujetos obligados respecto de los previstos en la normativa específica? ¿Cabe ampliar los límites previstos en la normativa específica que no estén en ellas contemplados pero sí en la LTBG? ¿Debe interpretarse que en caso de omisión de previsión sobre el sentido del silencio éste debe entenderse como negativo por aplicación de la LTBG? ¿Hay que colegir que el régimen de reclamación frente a denegaciones parciales o totales o desestimaciones presuntas es de aplicación supletoria y la competencia de las autoridades independientes se extiende ahora también a todas las materias? En mi opinión, desde luego, ha de descartarse que la supletoriedad se aplique al contenido sustantivo de estas normas, ampliándose el abanico de los sujetos o los límites; son aspectos regulados en cada caso del modo que se ha estimado conveniente para la materia en cuestión. Más cuestionable es si podría extenderse el régimen del silencio negativo a los casos de información ambiental, donde la Ley que lo regula no dice nada y donde además el legislador estatal actúa sólo como legislador básico. En el caso de la normativa sobre reutilización, el silencio se contempla como negativo. Probablemente el sentido de esta norma, en la mente del legislador, estuvo en extender las garantías de tutela por una autoridad independiente pero tampoco es tan evidente, en la medida en que la propia Ley de acceso a la información ambiental regula en su art. 20 las vías de recurso (administrativo y contencioso) y por tanto no es pacífico que se trate de un aspecto “no regulado”, lo que no ocurre con la ley de reutilización, en cuyo caso –y habida cuenta la íntima relación entre las materias y, aún más, la dificultad que tendrá el deslindar cuándo es de aplicación una u otra ley– me parece más fácilmente defendible que sí es de aplicación supletoria esta garantía. Sólo la práctica de las autoridades independientes y, en su caso, la jurisprudencia, contribuirá a despejar estas incógnitas.

- La LTBG, por lo demás, no determina las relaciones con la normativa sobre archivos. Por conectadas que estén las materias reguladas en la LTBG y en la normativa sobre archivos, hay que partir de la idea de que la LTBG no es ni ha querido ser una Ley básica de archivos (que probablemente convenga un día, antes que tarde, afrontar, eliminando la disfunción histórica de hacer colgar los archivos administrativos de la materia “cultura” y no de las “bases del régimen jurídico de

las Administraciones Públicas”). El Proyecto incluía en el ámbito de aplicación de la LTBG sólo el acceso a la información obrante en archivos de gestión u oficina, dejando al margen la información obrante en el resto de archivos (en el sistema estatal, los llamados generales, intermedios e históricos). Esta disposición planteaba evidente e irresolubles problemas para su aplicación, y fue eliminada durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, de tal forma que la LTBG rige ahora con carácter básico el acceso a la información cualquiera que sea el archivo en que obre el documento que la contiene, si lo hace en alguno. Ahora bien, al no haberse derogado expresamente el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), que regula el acceso a los archivos que no tienen la calificación de gestión u oficina, se ha introducido una notable inseguridad jurídica, que se acrecienta con la mención a dicho artículo en el art. 15.3.a) LTBG al establecer entre los criterios para valorar cuándo debe prevalecer la publicidad y cuándo la reserva en el caso de información que contenga datos personales, el del menor perjuicio a los afectados “derivado del transcurso de los plazos establecidos en el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”. El art. 57 LPHE, además, es de desgraciada redacción, pues no se acompasa en los límites a los de la LTBG y regula los plazos en que deja de jugar el límite a la intimidad de forma deficiente y probablemente inconstitucional, ya que conduce a la posibilidad de dar acceso documentos de más de cincuenta años de antigüedad pese a que afecten a la intimidad de terceros, contra la configuración del derecho a la intimidad como personalísimo. En todo caso, su falta de derogación expresa unida a su esta vez sí expresa (e incoherente) mención en el art. 15 LTBG va a llevar a una auténtica esquizofrenia a los aplicadores del Derecho. Por el contrario, la LTA sí ha regulado de forma convincente estas relaciones en su disposición final tercera, que modifica la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. De este modo:

- a) Modifica la regulación de la Comisión Andaluza de Valoración de Documentos, a la que corresponde la valoración de los documentos de titularidad pública y la aplicación del régimen de acceso material al patrimonio documental de Andalucía custodiado en los archivos del Sistema, y se incluye entre sus competencias el establecimiento de

los criterios sobre el acceso material a los documentos de titularidad pública y a los documentos del Patrimonio Documental de Andalucía custodiados en los archivos del Sistema, de conformidad con la LTA

- b) Establece que el acceso a los documentos de titularidad pública y a su información se ajustará a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, en la presente ley y demás normas que resulten de aplicación.
- c) Regula el acceso estableciendo que los límites y causas de inadmisión serán los de la LTBG y la LTA; que el acceso material a los documentos podrá ser denegado cuando el estado de conservación de los mismos así lo requiera, pudiendo ser sustituido por una reproducción veraz; que se denegará la consulta directa de los documentos originales a las personas que hayan sido condenadas por sentencia firme por la comisión de delitos contra la seguridad y conservación del Patrimonio Documental (quedando exceptuada de esta limitación la consulta de los documentos pertenecientes a procedimientos en los que sean parte interesada); y que la Comisión Andaluza de Valoración de Documentos podrá establecer criterios homogéneos sobre la aplicación de la normativa sobre la materialización del acceso a los archivos, en los términos previstos en la legislación sobre transparencia, considerando el estado de conservación de los documentos.
- d) Finalmente, añade al catálogo de infracciones la consistente en impedir el derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos en las condiciones antes mencionadas.

10.2. En particular, el acceso por los concejales a la información municipal

Acceder a la información municipal es un requisito necesario para que los concejales puedan ejercer su labor y conecta de este modo, como ha reiterado la jurisprudencia, con el derecho a la participación en la vida pública a través de representantes del art. 23 CE.

El art. 77 LBRL dispone que todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno (léase, Junta de Gobierno Local) cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función, y que la solicitud de ejercicio de este derecho ha de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado. Este artículo está desarrollado en los arts. 14 al 16 ROF.

- El art. 14 establece el silencio positivo.
- El art. 15 dispone que los servicios administrativos locales están obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:
 - a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.
 - b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
 - c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.
- El art. 16 dispone que la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general se regirá por las siguientes normas:
 - a) La consulta general de cualquier expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro de la Corporación interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas

a los miembros de la Corporación. En este supuesto, y a efectos del oportuno control administrativo, el interesado deberá firmar un acuse de recibo y tendrá la obligación de devolver el expediente o documentación en un término máximo de cuarenta y ocho horas, o antes, en función de las necesidades del trámite del expediente en cuestión. El libramiento de copias se limitará a los casos citados de acceso libre de los Concejales a la información y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno (léase, Junta de Gobierno Local).

- b) En ningún caso los expedientes, libros o documentación podrán salir de la Casa Consistorial o Palacio Provincial, o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- c) La consulta de los libros de actas y los libros de resoluciones del Presidente deberá efectuarse en el archivo o en la Secretaría General.
- d) El examen de expedientes sometidos a sesión podrá hacerse únicamente en el lugar en que se encuentren de manifiesto a partir de la convocatoria.

Los miembros de la Corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

Esta normativa ha de ser ahora coherente con la normativa sobre transparencia que hemos analizado. Pueden sacarse algunas conclusiones:

- a) En ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en una peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos. Esta regla debe proyectarse sobre cualquier interpretación de las reglas establecidas en la LBRL o en el ROF.

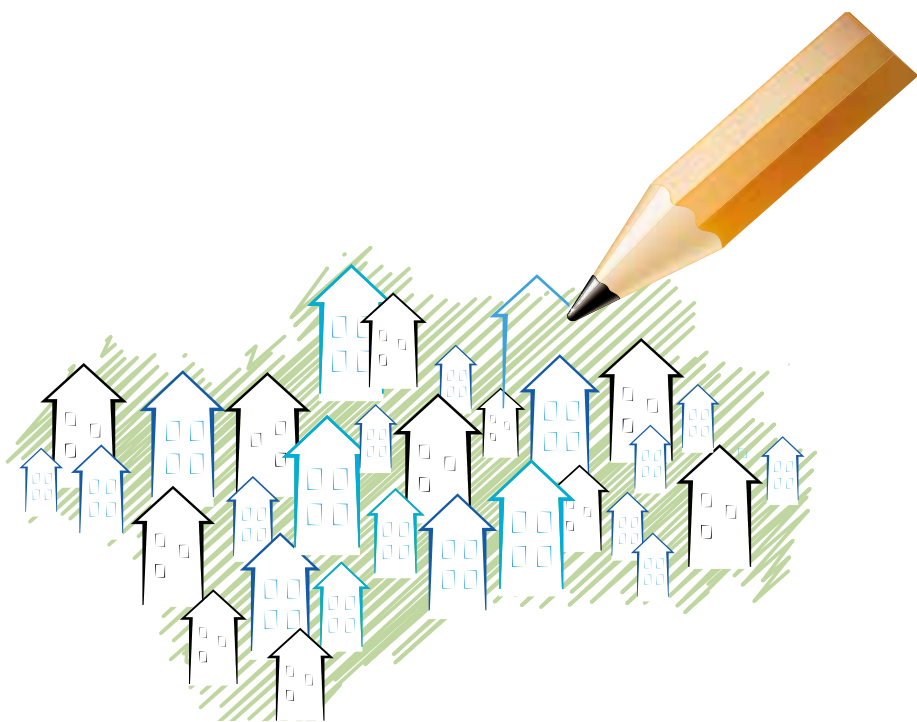
- b) Los concejales no han de motivar la solicitud de información, al igual que no tienen por qué hacerlo los ciudadanos, como hemos visto, según la LTBG y la LTA. Esta era ya la interpretación mayoritaria de la jurisprudencia (por todas Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1998).
- c) Sólo pueden rechazarse peticiones abusivas, lo que debe interpretarse en un sentido muy limitado (como apunta por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1997). Recuérdese que el art. 18.1.e) LTBG sólo permite la inadmisión, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue.
- d) A la luz de la nueva normativa sobre transparencia, resulta muy discutible la previsión del ROF, que limita el derecho a obtener copias de la información a una serie de casos de libre de los Concejales a la información (acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas; acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos) y a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el Presidente de la Comisión de Gobierno (léase, Junta de Gobierno Local). Parece inconsecuente que los ciudadanos tengan derecho a solicitar el acceso mediante envío de copias, de forma gratuita si son en formato electrónico, y se le niegue a sus representantes locales, por lo que esta disposición podría entenderse superada, siempre, claro, que no se ejerza el derecho de forma abusiva pidiendo copias de series documentales extensísimas no justificadas por la finalidad de transparencia, límite que como hemos visto también es válido para los ciudadanos.

- e) Un tema crucial es qué límites han de jugar en el acceso a los concejales a la información. La LBRL y el ROF no se refieren a ello, si bien permiten al Alcalde o Presidente denegar motivadamente las solicitudes. Esta indefinición legal acompañada de esta libertad de decisión de los Alcaldes o Presidentes colisiona desde luego con los principios elementales de nuestra Constitución (interdicción de la arbitrariedad, reserva de ley para la limitación de los derechos, necesidad de que los posibles límites establecidos por la ley tengan fundamento en preceptos constitucionales y sean proporcionados...). Al respecto, el catálogo de límites establecidos en la LTBG ha de entenderse vigente también en el acceso de los concejales. Pero cabe plantearse, bajo la enseña del principio que formulamos en la letra a), si respecto de éstos han de jugar de una forma más atenuada, en la medida en que la función política de los concejales conecta directamente con el art. 23 CE. En particular, el límite más habitual es el relativo al derecho a la intimidad y a la protección de datos, en los que como se dijo, y en síntesis, el principio más general es que cuando se trata de datos personales no especialmente protegidos hay que ponderar el perjuicio que supondría para el afectado su revelación y el interés público para la transparencia (ergo, para la participación y control ciudadanos, en este caso a través de sus representantes) y debe prevalecer, como regla general, cuando sea información directamente atinente a la organización, la actividad o el gasto público, como es el caso. Además, a diferencia de la LTBG y la LTA, que permiten al ciudadano difundir cualquier información que obtengan a través del ejercicio del derecho de acceso (es más, se potencia como vimos la publicidad activa por la propia Administración de toda información que haya sido facilitada por esta vía), la normativa local impone a los miembros de la Corporación el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio. Todo ello lleva a concluir que la protección de datos no puede

suponer una “excusa” para ocultar información relevante para el ejercicio de la función del concejal conectada con el art. 23 CE. En ese sentido, la propia jurisprudencia viene reconociendo el derecho de los concejales (a diferencia del común de los ciudadanos) a acceder a datos del padrón para poder ejercer su labor de control y crítica. Un tanto más restrictiva, como suele ocurrir, es la visión de la Agencia Española de Protección de Datos, que considera que en las transmisiones de información a los concejales hay una cesión de datos (lo que es discutible pues se trata de miembros de la propia corporación y no de terceras personas) y por ende cualquier transmisión debe estar justificada conforme al principio de proporcionalidad (así, en el Informe 0016/2013, en un caso de solicitud de un concejal del acceso a información sobre la identidad de las personas que tienen asignados teléfonos móviles corporativos así como el registro de llamadas entrantes y salientes, considera que la primera es proporcionada pero la segunda no).

XI.

Servicios Públicos de Calidad.



I.- LA CALIDAD, UNA REALIDAD

Una vez superados los modelos de administración pública burocratizada como supervisora y garante del bien de los administrados, se imponen nuevos modelos en los que la ciudadanía asume el papel de usuaria de los servicios públicos, demandando y exigiendo que estos se presten con una mayor calidad. Esta exigencia obliga a las administraciones a ser receptivas de los problemas y necesidades reales de una ciudadanía en evolución constante y cada vez más consciente de sus derechos, y teniendo en cuenta que nos encontramos ante un mercado en el que las personas receptoras de los servicios públicos no siempre pueden elegir.

La calidad es un concepto complejo y problemático en el que los expertos no consiguen ponerse de acuerdo, y ello se ve dificultado, aún más, en un ámbito tan específico como es la prestación de los servicios públicos, en los que no hemos de olvidar se ha de garantizar la satisfacción del interés general, algo de por sí heterogéneo y en algunos casos subjetivo.

Existen diferentes teorías que pudieran ser aplicables en función del marco en el que nos encontremos. Sin embargo, refiriéndonos a la prestación de servicios públicos bien pudiera ser el dar respuesta a las verdaderas necesidades y expectativas de la ciudadanía y para ello es imprescindible conocer la percepción que tendrá del mismo, es decir, la calidad estará en relación con la comparación entre lo que recibe y lo que espera recibir. Esta certeza es la que ha llevado a que la ciudadanía se convierta en el centro de la organización, y la satisfacción de sus expectativas el eje sobre el que se definen las ideas de reforma de las administraciones públicas. Y teniendo en cuenta que la sociedad está en evolución continua, así ha de suceder con la calidad, debe de tratarse de una mejora continua, algo que los expertos representan muy claramente como un proceso “en espiral”, algo que nos llevará a reflexionar, planificar, actuar y volver a reflexionar. Es el definido como esquema REDER. Determinar los Resultados que quiere lograr; Planificar y desarrollar una serie de Enfoques que nos lleven a los resultados requeridos; Desplegar los enfoques y Evaluar y Revisar los enfoques utilizados basándose en el seguimiento de los indicadores definidos.

LAS ENTIDADES LOCALES COMO PRESTADORAS DE SERVICIOS

1- RESULTADOS

Las Entidades locales, independientemente de su tamaño, siendo las que están más próximas a la vida diaria de todos nosotros y nosotras, se vienen configurando esencialmente como prestadoras de servicios, en muchos casos de carácter básico, por lo que no pueden evitar la evolución de sus organizaciones a las transformaciones de su entorno tanto demográficas como económicas y sociales. Para ello es necesaria una previa reflexión sobre la realidad de la propia organización y su adaptación a los objetivos planteados.

2.- PLANIFICAR

Una vez conocidas la realidad de las expectativas y de la propia organización, fijaremos objetivos y será preciso diseñar estrategias que nos permitan acercarnos lo máximo posible a dichos objetivos. Pero una cuestión imprescindible es que dichos objetivos han de ser cuantificables, algo a lo que las administraciones públicas no están aún acostumbradas. Sólo se puede mejorar lo que se puede medir.

3.- ACTUAR

Una vez diseñadas las estrategias, y definidos los indicadores, llega el momento de poner en marcha los planes e ir midiendo la evolución de los resultados.

4.- REFLEXIONAR

La evolución de los indicadores y su desviación en cuanto a los objetivos marcados nos harán replantearnos las acciones y en su caso adaptarlas. Si nuestros resultados son buenos, ¿por qué no buscar lo óptimo?...siempre podremos mejorar.

¿EXISTE LA ORGANIZACIÓN PERFECTA?

Es evidente que no, pero sí existen modelos de organizaciones eficientes con los que poder comparar, patrones que permitan medir el grado de eficiencia de la organización.

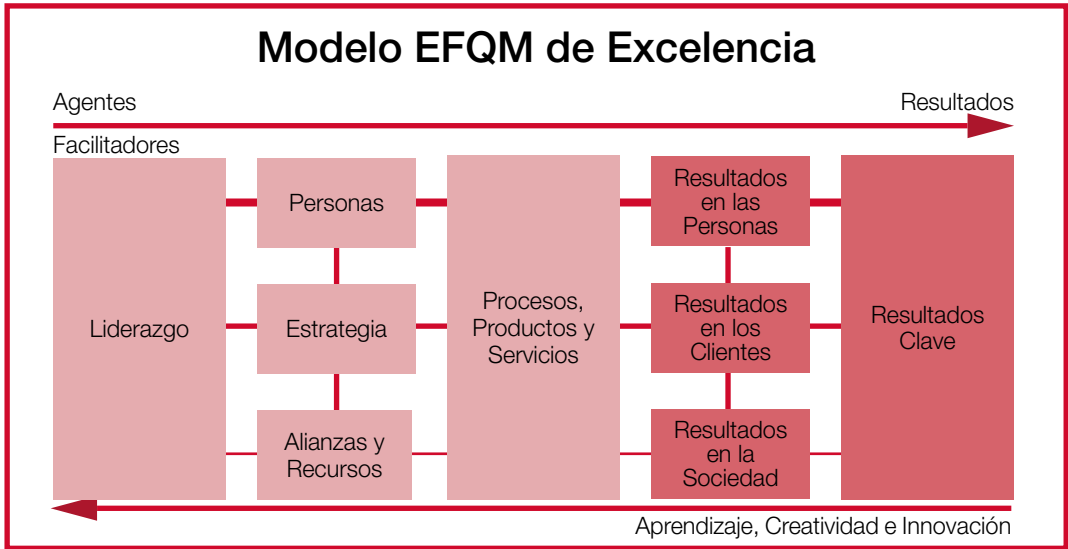
El modelo de calidad más extendido es el EFQM (European Foundation for Quality Management) o Modelo de Exigencia de la Calidad. Este modelo, basado en las mejores prácticas de muchas organizaciones, tuvo su origen en las organizaciones privadas habiendo sido asumido, con las matizaciones necesarias, también por las organizaciones públicas. Este modelo, basado en las mejores prácticas de muchas organizaciones, tuvo su origen en las organizaciones privadas habiendo sido asumido, con las matizaciones necesarias, también por las organizaciones públicas. Hoy, el modelo es único para ambos tipos de organizaciones.

El modelo ha sido revisado en varias ocasiones, la última en el año 2013. Se establecen ocho conceptos fundamentados en un conjunto de valores europeos plasmados por primera vez en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1953 y en la Carta Social Europea revisada en 1996.

Estos conceptos son:

1. Añadir valor a los clientes (en el caso de la Administración pública deberíamos referirnos a la ciudadanía).
2. Crear un futuro sostenible.
3. Desarrollar la capacidad de organización.
4. Aprovechar la creatividad y la innovación.
5. Liderar con visión, inspiración e integridad.
6. Gestionar con agilidad.
7. Alcanzar el éxito mediante el talento de las personas.
8. Mantener en el tiempo resultados sobresalientes.

Los aspectos de funcionamiento de la organización se dividen en nueve criterios. Los cinco primeros funcionan como Agentes facilitadores y representan el conjunto de actividades de la organización. Los cuatro restantes se refieren a Resultados y por tanto a lo que la organización consigue. Cada uno de estos criterios tiene atribuido un valor en función de su repercusión en el global de la organización. Su esquema es el siguiente



Un documento descriptivo sobre el Modelo EFQM 2003 adoptado por la Junta de Andalucía se encuentra en www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/omsp/export/sites/default/observatorio/repositorio/537364/Documentacion_general/modeloefqmja.pdf

Algunas notas sobre la revisión 2013 del modelo por la EFQM pueden examinarse en <http://www.visionceg.com/index.php/modelo-efqm-2013>, así como en <http://www.euskalit.net/gestion/?p=982>

¿ES ÉSTE EL ÚNICO MODELO?

Aunque el modelo EFQM pasa por ser el modelo “ideal”, no puede obviarse que tiene un alto grado de complejidad, lo que hace que no siempre sea asumible por todas las organizaciones, en especial para las administraciones locales. Por ello, se han establecido otros modelos que permiten analizar los niveles de calidad en un momento inicial para continuar en la evolución a otros modelos más complejos.

Uno de ellos es el Modelo EVAM (EVALUACIÓN, APRENDIZAJE Y MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) desarrollado por la Agencia de Evaluación y Calidad y que, con una metodología sencilla y asequible, permite conocer el nivel de calidad en la gestión y resultados de las organizaciones.

Inspirado en el Modelo EFQM y a instancias de los ministerios de administración pública de la UE, se ha desarrollado el CAF (Common Assessment Framework, Marco Común de Evaluación), la herramienta de Gestión de Calidad Total de uso compartido en Europa.

Proporciona un marco general, simple y sencillo de utilizar para la autoevaluación en el sector público especialmente diseñado.

CAF presenta la ventaja de ser compatible con los otros modelos y puede ser así un primer paso para las organizaciones que deseen ir más allá en la Gestión de la Calidad.

En la sede Internet de la European Institute for Public Administration puede obtenerse el CAF 2013

http://www.eipa.eu/files/File/CAF/ES_CAF_2013.pdf[consultado:02.10.2015]

La AEVAL facilita información, formación y asesoramiento sobre CAF, así como certificación a la organización que lo solicite.

¿CÓMO SABEMOS CÓMO ES NUESTRA ORGANIZACIÓN?

La forma más habitual para ello es llevar a cabo una autoevaluación, en la que deben estar implicadas todas las personas de la organización, al menos han de estar representados todos los grupos, en la que a través de la cumplimentación de un cuestionario y su análisis posterior, se puede obtener un diagnóstico de la realidad. Esta evaluación también puede ser realizada por expertos externos.

¿Y DESPUÉS QUÉ?

Tras el diagnóstico, se detectarán los “puntos fuertes” es decir aquellas cosas que hacemos bastante bien, así como las “áreas de mejora”, que serán precisamente las cuestiones en las que deberemos mejorar para acercarnos a la excelencia. Sólo nos queda plantearnos un plan para mejorar en dichas áreas, sin olvidar que debemos aprovechar nuestros puntos fuertes, estableciendo los indicadores que nos permitan medir la evolución y el logro de los objetivos marcados.

¿CÓMO CONOCEMOS LAS EXPECTATIVAS DE LA CIUDADANÍA?

Deberemos emplear los diversos medios a nuestro alcance para obtener un conocimiento exhaustivo de la realidad de dichas expectativas.

Una de las herramientas que se puede utilizar es el Modelo Servqual, conocido como “Modelo de Discrepancias”, que sugiere la diferencia entre las expectativas de los receptores de los servicios (o productos) y sus percepciones respecto a lo realmente recibido, y que se obtiene mediante la evaluación de unas encuestas basadas en los factores considerados clave en los servicios prestados.

Sin embargo, quizás una de las formas más efectivas y apreciadas por parte de la ciudadanía, sea establecer procesos participativos en los que se contemplen las necesidades de los diversos grupos de interés. Estos procesos, pueden limitarse a proporcionar información a la ciudadanía, o tratarse incluso de consultas que permiten conocer su opinión. Pero la verdadera participación pasa por la “participación activa” en la que la motivación es una pieza fundamental, para lo que se ha de contar con el soporte político, social y técnico y con los medios suficientes para garantizar la información, deliberación y libre expresión de las personas participantes. Y sobre todo, dar cuenta a la ciudadanía de los resultados y de los compromisos asumidos como resultado del proceso.

Son varias las Comunidades Autónomas que han aprobado sus propias leyes de participación, Valencia (Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación ciudadana de la Comunitat Valenciana), Canarias (Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana), Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia). En la comunidad Autónoma de Andalucía, en el año 2014 se inició el proceso de aprobación de una ley de participación.

Toda la información al respecto se encuentra en el siguiente enlace:

<http://lajunta.es/11buu>

¿COMPROMISOS? ¿INDICADORES?. LAS CARTAS DE SERVICIOS

Una administración pública cada vez más cercana y transparente ha de “comprometerse” con la ciudadanía estableciendo objetivos que han de ser público y evaluables.

Las Cartas de Servicios se han implantado y generalizado desde la década de los noventa a nivel europeo, y posteriormente a nivel estatal, autonómico y local. Son documentos a través de los cuales las administraciones informan a la ciudadanía de los servicios que tienen encomendados, de los derechos que le asisten, y aún más, de los compromisos de calidad en su prestación que asumen. Es decir, no sólo se informa de qué es lo que hacemos, sino también de cómo nos comprometemos a hacerlo. Y a la vez sirven como instrumentos de gestión interna que permiten obtener información para gestionar los servicios públicos en un proceso de mejora continua.

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios tiene establecido un procedimiento de evaluación mediante el cual garantiza que las Cartas cumplen con los requisitos establecidos en el protocolo de certificación y para ello emite un documento que acredita este hecho. Es decir, supone un escalón superior mediante el cual se acredita el compromiso de la administración que la suscribe con la calidad y el aumento de la satisfacción de la ciudadanía.

Diversas guías nos ayudan a implantar y gestionar las Cartas de servicios. En el ámbito de la Administración local, la Federación Española de Municipios y Provincias ha publicado la “ GUÍA PARA LA ELABORACIÓN Y GESTIÓN DE UNA CARTA DE SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL” que se puede encontrar en la siguiente dirección.:

<http://bit.ly/1P8N9px>

CONTENIDO DE UNA CARTA DE SERVICIOS.

La estructura básica de una Carta de servicios es la siguiente:

Información de carácter general y legal:

- Datos identificativos y fines del órgano
- Relación de servicios prestados

- Derechos de las personas usuarias en relación con los servicios
- Formas de colaboración/participación
- Presentación de quejas y sugerencias
- Relación actualizada de la normativa reguladora

Compromisos de calidad ofrecidos

- Niveles de calidad que se ofrecen
- Indicaciones para facilitar el acceso al servicio
- Indicadores de seguimiento y evaluación de la calidad

Información complementaria

- Direcciones
- Medios de acceso y transporte
- Otros datos de interés (teléfonos de atención, webs. correos electrónicos).

SEGUIMIENTO DE LA CARTA DE SERVICIOS

La gestión de calidad ha de ser transparente, y a ello contribuye la publicación y difusión de la Carta de servicios. Pero ha de llegarse más allá, los resultados de medición de los indicadores sobre cada uno de los compromisos asumidos deberían hacerse públicos, así como las medidas adoptadas por parte del ayuntamiento en el caso de que no se hayan obtenido los objetivos propuestos.

Hay que destacar que la Carta de servicios ha de incluir medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos y modo de formular las reclamaciones, aunque estas en ningún caso darán lugar a responsabilidad patrimonial.

II.- MEJORA DE LA REGULACIÓN. SIMPLIFICACIÓN.

Frente al progresivo intervencionismo público que se fue implantando en el siglo XX, en especial hasta mediados de los años 80, los mercados y la propia sociedad fueron reclamando una mayor apertura. Es en el contexto de la crisis económica actual que dicha demanda se convierte en una exigencia, que lleva a las administraciones públicas a acometer procesos de mejora y de simplificación de los procedimientos administrativos.

La voluntad política subyacente en la elaboración de las normas, debe quedar ahora relegada a un segundo plano respecto a criterios que adquieren una nueva significación: simplificación, calidad, eficacia, eficiencia, transparencia, proporcionalidad y promoción de la competencia. Todos estos criterios se recogen como generales de la organización y funcionamiento de la administración, tanto en la norma básica estatal (artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), y muy especialmente en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma (artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.)

Precisamente las administraciones locales deben hacer un esfuerzo mayor en este sentido, teniendo en cuenta las importantes e incisivas competencias de intervención que les corresponden.

La nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya entrada en vigor se fija para un año tras su publicación, es decir, para el próximo 2 de octubre de 2016, pretende avanzar un paso más allá en la garantía de estos principios, y así en su artículo 3 se establece que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

¿QUÉ ES LA MEJORA REGULATORIA?

Del inglés “Better regulation”, se trata de un principio establecido en EEUU en los primeros años 80 del siglo pasado e incorporado por Europa en la ESTRATEGIA RENOVADA DE LISBOA de la Comisión Europea en 2005 como una de sus prioridades, y cuya finalidad era establecer por la Comisión una política de simplificación del entorno regulatorio, promoviendo una normativa proporcionada a su objetivo, transparente y accesible a la ciudadanía.

La mejora de la regulación está ligada en sus inicios a parcelas específicas como el análisis coste-beneficio y la Evaluación de Impacto Normativo, instaurada ésta reglamentariamente desde 1981 en EEUU. El lema “legislar mejor” aparece cuando el gobierno laborista de Tony Blair accede al poder. En definitiva, la mejora regulatoria es una política pública consistente en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto.

Para la OCDE, la regulación de calidad es aquella que sirve a unos objetivos políticos claramente identificados y es efectiva para alcanzarlos, que tiene una base empírica y legal, que produce beneficios que justifican los costes, considerando los efectos distributivos en la sociedad y los efectos económicos, medioambientales y sociales. Todo ello minimizando los costes

y las distorsiones del mercado. A su vez, de una forma clara y simple para las personas usuarias, promueve la innovación a través de incentivos de mercado y de enfoques basados en objetivos.

El movimiento de Better Regulation, tiene una mayor implantación en los países anglosajones, que apuestan por una mayor desregulación y liberalización de los mercados, al contrario de los países de nuestro entorno, que lo hacen por otras medidas más orientadas a la simplificación.

Y es que no debería considerarse que calidad de la regulación ha de implicar necesariamente bajos niveles de regulación, sino al contrario, se exige que esta sea proporcionada, orientada y diseñada a los fines que se persiguen, y sobre todo eficiente, accesible y transparente permitiendo el control de la actividad de la administración.

Pero ante todo, para regular mejor, es necesario el compromiso de los máximos responsables de las instituciones públicas en un proceso evaluación y mejora continua.

De una forma natural, el concepto de “better regulation” ha venido evolucionando hacia otro tipo de objetivo, es el llamado **“Smart Regulation”** o **Regulación Inteligente**, o mejor aún una regulación eficiente, en la que manteniendo los derechos fundamentales y las garantías básicas del estado de bienestar que la ciudadanía exige, se eliminen el exceso de normas que impiden la natural evolución de la sociedad.

¿QUÉ ES LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA?

El término engloba tres conceptos:

- simplificación de procedimientos administrativos;
- simplificación orgánica (simplificación de las estructuras y dimensión de la Administración) y
- simplificación normativa (simplificación del corpus normativo).

Desde el primer punto de vista, que es en el que nos detendremos, simplificación administrativa se define como el conjunto de acciones encaminadas a analizar, identificar, clasificar y realizar propuestas que mejoren los procedimientos, tanto en la reducción de cargas administrativas como en la agilización de los trámites propios de la Administración pública.

Mediante la aplicación de medidas de simplificación se pretende alcanzar dos finalidades complementarias: por una parte, una mejora de la eficiencia mediante la optimización de los recursos tanto humanos como materiales disponibles, y por otra parte se potencian los derechos de la ciudadanía permitiendo un más fácil acceso a los servicios. La dificultad estriba en que esta simplificación no llegue a poner en peligro la garantía del interés general, y de aquellos aspectos que han de ser especialmente garantizados como puedan ser el medio ambiente, el derecho a la educación o la sanidad, la seguridad, etc.

¿CÓMO SE DESARROLLA LA SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS?

Desde el punto de vista metodológico es un proceso que ha de realizarse en fases sucesivas

1. Análisis de la situación actual. Descripción del procedimiento, es decir, identificación de la normativa, del objeto y de los requisitos, documentación exigida, herramientas informáticas disponibles, así como los datos de gestión de que se dispongan.
2. Diagnóstico y mejora del procedimiento. En muchos casos será necesaria una reingeniería del procedimiento analizando qué fases son realmente imprescindibles, reduciendo los requisitos y obligaciones de información, incorporando medios electrónicos.
3. Implantación de la simplificación. Mediante la adecuación normativa en su caso y el desarrollo de las herramientas necesarias.
4. Evaluación del proceso: mejora continua. Mediante el establecimiento de indicadores de gestión que permitan analizar el resultado y que permita una continuidad en el tiempo.

¿QUÉ SON LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS?

Son aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y la ciudadanía en general para cumplir con las obligaciones

de información derivadas de la normativa, es decir, son obligatorias para la empresa o la ciudadanía para recibir una prestación económica o un servicio o la realización de una actividad.

Las cargas administrativas han de ser diferenciadas del coste de cumplimiento (que engloba a aquellas), dado que éste incluye cualquier otro coste distinto del meramente burocrático (fundamentalmente, los exigidos de manera dineraria, como pago de tasas, impuestos u otros gastos explícitamente cifrados en dinero, como, por ejemplo, la instalación de un filtro anticontaminación).

Las cargas administrativas han de ser distinguidas también del concepto más amplio de costes administrativos de las empresas, ya que estos engloban también aquellas actividades administrativas que las empresas continuarían realizando aunque se derogase la normativa. Tres características esenciales para saber si estamos ante una carga administrativa son:

- derivan directamente de una norma,
- se trata de actividades de gestión,
- se materializan en un suministro de información.

Las cargas administrativas implican un coste para la empresa (y para la ciudadanía en general), esto es, un consumo de recursos (fundamentalmente, tiempo) que puede resultar excesivo o incluso innecesario, o provenir de una obligación obsoleta.

Así, es una carga administrativa la obligación de solicitar una autorización, una comunicación de datos o la presentación de documentos, la inscripción, baja o modificación en un registro, o incluso la obligación de conservación de documentos. Sin embargo, será un coste administrativo por ejemplo, la elaboración de las nóminas del personal, los derivados de las comunicaciones con los clientes y/o proveedores, etc.

Las cargas administrativas no han tampoco de confundirse con la carga de trabajo de la propia Administración, que es el consumo de los recursos internos, humanos y materiales, necesarios para llevar a cabo la gestión que posibilita la prestación de los servicios públicos.

¿CÓMO SE MIDEN LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS?

Una tarea imprescindible a la hora de acometer una reforma, ha de ser la identificación de las diferentes cargas administrativas y su cuantificación.

Para ello en nuestro país se adoptó el método simplificado de medición de cargas administrativas y su reducción, que fue elaborado por un grupo de trabajo del que formaban parte la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y la Administración local con la participación de representantes de la FEMP, entre otros.

Este método está basado en el Modelo de Costes Estándar y adaptado al modelo territorial español utilizado a nivel europeo, y facilita la identificación y medición homogénea de las cargas administrativas por todas las Administraciones Públicas.

Mediante este modelo se pretende sistematizar las actividades burocráticas generadoras de cargas administrativas, estableciendo una relación lo más completa posible y a la que tendremos que adecuar cada una de las obligaciones que impone la norma.

En el método simplificado, que es el que se utiliza en nuestro país, se establece una tabla con cada una de las cargas identificadas asignando a cada una de ellas un “precio” y he ahí su peculiaridad, en lugar de que este precio sea calculado de forma pormenorizada, se sustituye por valores estimados por tipo de actividad.

La singularidad de este método no radica en la precisión del importe asignado a cada uno de los tipos de carga -que pudiera ser discutible- sino en que todos los departamentos y administraciones públicas emplean así un mismo patrón, lo que permite hacer las comparaciones oportunas entre ellas, así como internamente, de forma que se puede llevar a cabo un análisis “antes-después”.

¿QUÉ ES LA REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS?

Mediante un análisis “ex ante” de la norma podremos cuantificar las cargas administrativas que esta supone. Para ello utilizaremos una fórmula básica.

Carga administrativa= precio x frecuencia x población

Siendo: * precio: el importe asignado en la tabla de tipificación

* frecuencia: el número de veces que debe cumplirse
anualmente el trámite

* población: indica el número de empresas (o de personas si se refiere a ciudadanía) que se ven afectadas por la norma en cuestión

Posteriormente, y una vez realizado el estudio de la norma y rediseñado el procedimiento, será necesario realizar un análisis “ex post” de la misma, volviendo a realizar los cálculos. De la diferencia obtendremos el valor de la reducción de cargas que hemos obtenido.

A continuación se inserta la tabla utilizada en la que se tipifican las distintas cargas administrativas y el importe que se asigna a cada una de ellas.

	Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas	Coste unitario en €
1	Presentar una solicitud presencialmente	80
2	Presentar una solicitud electrónica	5
3	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)	35
4	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5
5	Presentación de una comunicación presencialmente	30
6	Presentación de una comunicación electrónicamente	2
7	Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4
8	Aportación de datos	2
9	Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1
7	Presentación de un informe y memoria	500
11	Obligación de conservar documentos	20
12	Inscripción convencional en un registro	110
13	inscripción electrónica en un registro	30
14	Llevanza de libros	300
15	Llevanza libros en vía electrónica	150
16	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1500

17	Información a terceros	100
18	Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
19	Obligación de comunicar o publicar	100

¿CÓMO SE PUEDEN REDUCIR CARGAS ADMINISTRATIVAS EXCESIVAS?

El ahorro de cargas administrativas puede conseguirse de diferentes maneras:

- Una de ellas es disminuyendo la frecuencia de las declaraciones obligatorias (la renovación de un permiso o la de la inscripción en un determinado registro): puede pasar, por ejemplo, de semestral a anual
- automatizando la recogida de información mediante formularios electrónicos en línea
- intercambiando los datos disponibles con otras administraciones públicas, evitando así la aportación de la acreditación correspondiente por parte de la persona interesada
- implantando la gestión electrónica integral de los procedimientos, con lo que de rapidez y seguridad conlleva, además de la reducción del papel.
- o implantando cuando sea posible la proactividad por parte de la administración pública, por ejemplo mediante avisos a las personas interesadas. Un ejemplo claro de esta proactividad la encontramos en la remisión del borrador de nuestra declaración del IRPF por parte de la Administración tributaria.

¿QUÉ ES LA DECLARACIÓN RESPONSABLE?

El artículo 71 bis de la Ley 30/1992, añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece que se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por la persona interesada en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone

de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos deberán estar recogidos de manera clara, expresa y precisa en la correspondiente declaración responsable.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, o su no presentación, determinará la imposibilidad de continuar en el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar.

Además de determinar la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento del derecho, la Administración Pública podrá determinar la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado.

La recientemente publicada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya entrada en vigor se prevé para el día 2 de octubre de 2016, mantiene la figura de la Declaración Responsable en su artículo 69 de una forma prácticamente idéntica a la actualmente vigente.

LA PLATAFORMA “EMPRENDE EN 3”

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Presidencia, de Industria, Energía y Turismo y de Economía y Competitividad y en coordinación con la Federación Española de Municipios y Provincias, ha desarrollado un proyecto de simplificación administrativa, aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2013, denominado «Emprende en 3» para las Entidades Locales que deseen adherirse al mismo.

La adhesión de las Entidades locales a la plataforma supone el compromiso de aceptar el modelo de declaración responsable aprobado, que junto con dicha declaración no requerirán la aportación de ninguna documentación, que realizará las adaptaciones necesarias en su normativa, utilizando para ello la “Ordenanza Tipo” acordada, además de mantener

actualizada toda la información disponible en la plataforma, así como mantener una colaboración continua con la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

Se trata en resumen, de un compromiso entre las administraciones públicas de los distintos ámbitos territoriales de facilitar al máximo el inicio o modificación de las actividades económicas de las personas emprendedoras, manteniendo un marco común de regulación. Al mes de octubre de 2015 ya había 1533 municipios adheridos a la plataforma, de ellos 401 son andaluces.

http://www.seap.minhap.gob.es/web/servicios/emprende_en_3.html

LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La administración local no puede ser ajena a estas medidas. La Administración General del Estado junto con la Federación Española de Municipios y Provincias, ha publicado un Manual de Reducción de Cargas Administrativas en el Ámbito local, que se encuentra disponible en la siguiente dirección:

http://www.femp.es/files/566-970-archivo/Manual_local_cargas_administrativas_23_12_2010_con_logo.pdf

LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA)

El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se crea una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Se trata de un instrumento básico en el proceso de reforma actual, toda vez que la actuación de esta Comisión y los informes publicados están sirviendo de guía y soporte para una parte importante de las medidas adoptadas en el ámbito de la administración del estado y su coordinación con el resto de las administraciones públicas.

La Comisión se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Esta presidida por el subsecretario de la Presidencia y corresponde la vicepresidencia a la subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, mientras que la secretaría está desempeñada por el director general de

Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Finalizado el trabajo, el Pleno de la Comisión traslada las propuestas correspondientes al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su elevación al Consejo de Ministros y traslado a los grupos previstos en los acuerdos de la Conferencia de Presidentes.

Por otro lado, el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, OPERA, con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y, en su caso, proponer nuevas medidas.

Esta Comisión y el informe elaborado es de trascendental importancia ya que algunas de las principales actuaciones iniciadas en España, son consecuencia del mismo, así es de destacar los anteproyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas cuya aprobación en el Parlamento se prevé a lo largo del año 2015, de gran trascendencia en el funcionamiento de todas las administraciones públicas.

En el seno de la CORA se han creado cuatro subcomisiones:

- 1. Duplicidades administrativas.** Tiene por objeto identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación, de modo que se abarate el coste de la actividad administrativa. En la medida en que las competencias atribuidas a la Administración Local están ya siendo objeto de reforma en un proyecto de modificación de su Ley de Bases, las duplicidades a identificar en este estudio son las que se producen entre la Administración General del Estado y las Autonómicas.
- 2. Simplificación administrativa.** Revisará las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos con el fin de conseguir una mayor simplificación que redunde en beneficio de los ciudadanos. En particular, se solicitará información sobre los procedimientos cuya finalidad requiere, para ser efectiva, la participación de otras Administraciones Públicas, como la creación de empresas. Se integran aquí los proyectos en curso en la Dirección

General de Modernización Administrativa.

3. **Gestión de servicios y medios comunes.** Tiene por objeto centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos. En este grupo es fundamental estudiar modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que se obtendrá información y colaboración.
4. **Administración institucional.** Se analizará la distinta tipología de entes que la componen, se revisará el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos. Se plantearán las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes, para lo cual los Departamentos ministeriales deberán presentar información y las propuestas oportunas.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hace pública toda la información relativa a este proceso en la siguiente dirección:

http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html

En el mes de enero de 2015 se publicó el informe correspondiente al progreso del año 2014. Asimismo, a fecha de octubre de 2015 han sido publicados los informes correspondientes a los dos primeros trimestres del año.

III.- GOBIERNO ABIERTO

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

Ambos términos son los ejes de un concepto más amplio de GOBIERNO ELECTRÓNICO. Así, el Gobierno electrónico es la aplicación de las tecnologías de la información al funcionamiento del sector público, con el objetivo de incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana.

El concepto de Gobierno Electrónico utilizado en la Junta de Andalucía, es el de prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana, mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC en el acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos, salvando el principio de equidad digital, como actitud política sostenida en el tiempo y en programas políticos perfectamente diferenciados, y como marco común y unificado de referencia para el establecimiento de la política informática en la Administración Pública.

En el caso de las administraciones locales tienen la peculiaridad de estar muy próximas a la ciudadanía y en relación continua y directa con ella. De ahí que sea precisa una apuesta por un nuevo gobierno que permita unas relaciones más sencillas y más participativas, y es precisamente donde las TIC pueden ser de gran utilidad.

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO?

Todos los autores coinciden en que el concepto de gobierno abierto se fundamenta en los principios de transparencia, colaboración y participación de la ciudadanía, es decir es superar la antigua noción de un gobierno investido de “autoritas”, a un gobierno basado en una auténtica “democracia” en su sentido más amplio, en el que se entabla un diálogo constante entre todos los sectores de la sociedad.

LA TRANSPARENCIA.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tal y como formula en su preámbulo establece las obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

A la luz de este requisito de transparencia, y teniendo en cuenta los preceptos básicos de la ley estatal, son varias las comunidades autónomas que han publicado sus propias leyes de transparencia. En el ámbito de la Comunidad autónoma andaluza, se ha publicado la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

La transparencia se articula a través de dos conceptos o instrumentos: la publicidad activa que implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos, y por otra parte el acceso a la información pública, en que es la ciudadanía quien reclama a los poderes públicos dicha información.

LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

Uno de los pilares de un gobierno abierto es la puesta a disposición de los datos de que dispone la Administración en forma de datos abiertos, por lo que ello representa de potencial económico, ya que permite desarrollar nuevos productos, servicios y mercados a la vez que fomenta el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo en la industria de contenidos digitales, es la Reutilización de la información del sector público (RISP) y que consiste en el uso por parte de personas físicas o jurídicas, de los datos generados y custodiados por los organismos del sector público, con fines comerciales o no, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Adicionalmente, la puesta a disposición de la información pública por parte de las Administraciones Públicas incrementa la transparencia administrativa, teniendo un efecto de refuerzo de los valores democráticos y habilitando la participación ciudadana en las políticas públicas.

La Ley 37/2007, de 16 de noviembre sobre Reutilización de la información del sector público viene a regular el régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y los organismos del sector público. En la misma se establecen los requisitos de la información y las condiciones en que puede ser reutilizada, así como un régimen sancionador en el caso de incumplimiento de las mismas.

¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?

La Comisión Europea define la Administración electrónica como el uso de las nuevas tecnologías de la Información (TIC) en las administraciones públicas, asociadas a cambios en la organización y nuevas aptitudes en el personal con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas. Así, los principales objetivos de la administración electrónica son la simplificación de los procedimientos y reducción de cargas administrativas, la reducción de costes TIC mediante la racionalización de las infraestructuras y la compartición de servicios y recursos, promover la transparencia en las administraciones públicas, reutilizar la información.

CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

No es un tipo especial de Administración. No conforma un Derecho administrativo especial, sino que es un nuevo modo de acceso, un nuevo canal de interacción de la ciudadanía en sus demandas a las Administraciones Públicas, y ante todo es una opción del ciudadano y una obligación de la Administración.

Se han definido diferentes niveles de administración electrónica.

- 1 Información:** La página web informa acerca del trámite: naturaleza, objeto y requisitos del trámite
- 2 Formularios:** Los formularios para iniciación del trámite están disponibles para su descarga y posterior presentación en una oficina
- 3 Presentación:** Los formularios para iniciación del trámite están disponibles para su firma electrónica y presentación por parte de la persona interesada

- 4 **Tramitación:** Es posible la iniciación y tramitación completa del trámite por medios telemáticos, sin requerir acciones complementarias a las personas interesadas por otros medios
- 5 **Proactividad:** Se aprovecha el “conocimiento” que la Administración posee acerca del ciudadano (propuesta de borradores, campañas...)

¿QUÉ VENTAJAS TIENE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA?

Ante todo, algo que nunca podemos olvidar es que la administración electrónica nunca es un fin en si misma, sino que ha de ser un instrumento a disposición de la eficiencia y la transparencia, ya que permite la simplificación administrativa y automatización de los procesos.

Permite el objetivo de una administración sin papeles. Los servicios de la administración electrónica abarcan cualquier tipo de servicio, en cualquier momento, las 24 horas al día, 7 días a la semana, desde cualquier lugar y desde multitud de dispositivos de acceso: ordenador, teléfono inteligente, TDT, PDA, etc.

En este sentido especial relevancia tiene la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya que establecerá a partir de su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, la obligatoriedad de relacionarse con la Administración por medios electrónicos a determinados ciudadanos o sectores sociales y por otra parte la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, viene a establecer también la obligatoriedad de que las administraciones públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos.

¿QUÉ ES LA SEDE ELECTRÓNICA?

Es la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones y cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. Conlleva la responsabilidad de su titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que puede accederse a través de ella.

¿QUÉ ES EL PORTAL DE INTERNET?

Es el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso a la sede electrónica correspondiente. Es decir, en el caso de una administración pública, se configura como la “puerta de entrada” o de acceso general a toda la información y los servicios que nos ofrece dicha administración.

ALGUNOS TÉRMINOS ESENCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Actuación administrativa automatizada: cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa una empleada o empleado público.

Autenticación: acreditación por medios electrónicos de la identidad de una persona o ente, del contenido de la voluntad expresada en sus operaciones, transacciones y documentos, y de la integridad y autoría de los mismos.

Certificado electrónico: documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad

Firma electrónica: conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.

Espacios comunes o ventanillas únicas: modos o canales (oficinas integradas, atención telefónica, páginas en Internet y otros) a los que la ciudadanía puede dirigirse para acceder a informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdo entre varias Administraciones.

Documento electrónico: información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

¿QUÉ ES LA INTEROPERABILIDAD?

La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), regulado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, establece el conjunto de criterios y recomendaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad. Las normas técnicas de interoperabilidad previstas en su disposición adicional primera desarrollan ciertos aspectos concretos.

LA PLATAFORMA DE SUPRESIÓN DE CERTIFICADOS EN SOPORTE PAPEL.

El intercambio de información a través de medios electrónicos se configura como una de las herramientas que permitan la supresión de documentos acreditativos por parte de la ciudadanía.

Así la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su artículo 6.2.b reconoce a la ciudadanía el derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine. Asimismo, en su artículo 9.1 dispone que para un eficaz ejercicio de este derecho, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico.

Con el fin de hacer efectiva esta previsión mediante Convenio de fecha 3 de julio de 2007 de colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la prestación mutua de servicios de administración electrónica, la Junta de Andalucía puede

acceder a los servicios de acreditación y verificación de datos de identidad y residencia implantados en la AGE. Tal y como se recoge en el convenio el objetivo es eliminar el requisito de la presentación por la ciudadanía de documentación de acreditación de identidad y residencia que ya obra en poder de la Administración. Los datos que acreditaban las fotocopias y certificados eliminados serán consultados por medios electrónicos.

Esta consulta se hace a través de la Plataforma de Intermediación de Datos, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, y permite que la consulta de dichos datos pueda hacerse de forma automática desde una aplicación de gestión. Si bien el actual convenio contempla la consulta de los datos de identidad y de residencia, son más los datos que están disponibles en la plataforma, como son los datos de prestación por desempleo, datos de títulos oficiales, datos catastrales, de la seguridad social, tributarios, entre otros y que se incluirán tras la firma del correspondiente convenio.

Por otra parte en la Plataforma de Supresión de Certificados en Soporte Papel de la Junta de Andalucía, también se pueden consultar los datos de discapacidad y de familia numerosa, cuya competencia es de la administración autónoma.

¿QUÉ ES EL PUNTO DE ACCESO GENERAL?

El día 2 de febrero del 2006 se firmó por la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía un Convenio para el desarrollo de una red integrada de oficinas 060, que se configuran como una red de espacios comunes de atención a la ciudadanía que permita la prestación de servicios integrados de información, orientación, atención y tramitación sobre determinados aspectos de la actividad administrativa coordinando para tal fin el ejercicio de las competencias de las Administraciones intervinientes, entendiéndose por tales las firmantes de este Convenio y las Entidades Locales que se adhieran al mismo. Mediante acuerdo de 23 de diciembre de 2009 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2016.

Es una red integrada multicanal de atención al ciudadano que alcanza los tres niveles de la administración al integrar a la administración general del

estado, la administración autonómica y la administración local; es multicanal al ser accesible a través de oficinas presenciales, del teléfono 060 y del portal web 060.es; y es multinivel al ofrecer servicios de registro o de información, registro y tramitación.

El portal 060.es ha sido sustituido por el portal administracion.gob.es, que recoge la mayoría de los servicios que aquel ofrecía.

¿ESTÁN INTEGRADAS LAS ADMINISTRACIONES LOCALES?

Como ya se ha indicado, el convenio fue suscrito entre la Administración estatal y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La forma de integración por parte de las Administraciones locales es mediante la Adhesión al citado convenio con la firma de la adenda correspondiente, sin que suponga ningún gasto para la entidad local.

¿QUÉ SERVICIOS SE OFRECEN EN LAS OFICINAS DE LA RED INTERADMINISTRATIVA?

En función del servicio que se ofrece, estas oficinas se pueden clasificar en:

- 1. Oficinas de contacto:** prestación de servicios de recepción, registro y remisión de comunicaciones del ciudadano a la Administración Pública.
- 2. Oficinas de información:** además de los servicios expresados para las Oficinas de contacto, desarrollo de servicios de atención y orientación personalizada a las personas sobre los servicios públicos e informaciones más relevantes de las Administraciones intervinientes.
- 3. Oficinas de gestión integral:** además de los propios de las dos categorías anteriores, asumen un nivel avanzado definido por la prestación de servicios integrales de gestión que comprendan la tramitación conjunta de procedimientos y trámites de competencia de las distintas Administraciones intervinientes.

Hasta la fecha son numerosas las entidades locales andaluzas que se han adherido al mismo, todas ellas en el nivel 1 de oficina de contacto.

¿QUÉ ES EL SIR?

El Sistema de Interconexión de Registros es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas. A través de SIR, este intercambio de información se realiza de forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES 3.0

La implantación de SIR permite eliminar el tránsito de papel entre administraciones, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro. De esta forma, y a través del Registro Electrónico Común, el ciudadano puede presentar ante la Administración cualquier solicitud, escrito o comunicación, en formato electrónico

¿QUÉ ES EL PROYECTO ORVE?

Se trata de un servicio, disponible en la nube, que ofrece el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a las entidades de la Administración que permite crear y remitir asientos registrales a través de SIR, y digitalizar la documentación.

Cualquier administración, en especial las administraciones locales, pueden adherirse al proyecto. Para ello son requisitos: disponer de conexión a Internet en los PCs de las oficinas de registro, de usuarios autorizados en el Portal de Entidades Locales, provistos de certificado digital válido (necesario para acceder a ORVE y para firmar la documentación), y por último del equipamiento para digitalizar la documentación.

IV.- LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL.

La Constitución Española en su artículo 10 reconoce el derecho a la dignidad de la persona. Por su parte, el artículo 18.4 dispone que la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos. El derecho fundamental a la protección de datos reconoce al ciudadano la facultad de controlar sus datos personales y la capacidad para disponer y decidir sobre los mismos.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía también reconoce este derecho fundamental:

- Art. 32. Protección de datos. *“Se garantiza el derecho de todas las personas al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administraciones Públicas”.*
- Art. 82. Protección de datos: *“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia ejecutiva sobre protección de datos de carácter personal, gestionados por las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales, y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como por las universidades del sistema universitario andaluz”.*

El desarrollo de este derecho se regula en

- La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal.

CONCEPTOS A TENER EN CUENTA:

Datos de carácter personal: “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.

Fichero: “todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso”.

Tratamiento de datos: “operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias”.

DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LA RECOGIDA DE DATOS

Las personas a las que se soliciten datos personales deberán ser previamente informadas de modo expreso, preciso e inequívoco

- a) de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
- b) del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
- c) de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
- d) de la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- e) de la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

¿ ES PRECISO EL CONSENTIMIENTO DE LA PERSONA?

El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco de la persona afectada, salvo que la ley disponga otra cosa. Sin embargo, no será preciso el consentimiento cuando los datos

de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias.

CREACIÓN, MODIFICACIÓN O SUPRESIÓN DE LOS FICHEROS DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL.

La creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones Públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el B.O.E. o Diario Oficial correspondiente. El art. 20.2 de la ley establece el contenido de dichas disposiciones

Los datos de carácter personal recogidos y elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias diferentes, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos.

¿QUIÉN GARANTIZA EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL?

El tratado de la Unión Europea, en su artículo 39, exige que en todos los Estados miembros exista una autoridad independiente que controle y garantice el Derecho Fundamental a la protección de datos.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), es un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada que actúa con independencia de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones que son precisamente velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación. Sus funciones se especifican en el artículo 37 de la LOPD.

En el artículo 41 de la citada ley se establece que algunas de estas funciones serán ejercidas, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas y por la

Administración Local de su ámbito territorial, por los órganos correspondientes de cada Comunidad, que tendrán la consideración de autoridades de control.

En el ámbito de nuestra comunidad , la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y garante del derecho a la transparencia. El 2 de octubre de 2015, fue publicado el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban sus Estatutos, estableciendo que las funciones en materia de protección de datos serán asumidas por el Consejo de una forma gradual a través de los instrumentos jurídicos necesarios de acuerdo con el bloque de constitucionalidad. Durante este periodo transitorio las competencias en materia de protección de datos en Andalucía continuarán siendo ejercidas por la Agencia Española de Protección de datos.

¿TODOS LOS DATOS TIENEN EL MISMO NIVEL DE PROTECCIÓN?

No, la ley establece distintos niveles de protección en función de los datos personales, estableciendo para cada uno de ellos las medidas precisas en que deben ser custodiados y tratados.

Nivel básico. Todo fichero con datos de carácter personal.

Nivel medio. Conjunto de datos que sí permiten evaluar la personalidad del individuo, con son los datos de la Hacienda Pública, ficheros de morosos, servicios financieros, infracciones administrativas o penales.

Nivel alto. Recoge los datos más sensibles y de mayor nivel de seguridad: ideología, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual, afiliación sindical, datos policiales recabados sin consentimiento, actos de violencia de género.

¿QUÉ OCURRE SI SE UTILIZAN INDEBIDAMENTE LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL?

En el caso de que una persona disponga de pruebas o indicios que puedan acreditar que un hecho pueda suponer el incumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD), y que pueda constituir una infracción administrativa, puede presentar una denuncia poniendo en conocimiento de esta Agencia la existencia de esos hechos.

Tras la instrucción del oportuno expediente, la AEPD, podrá establecer si efectivamente se ha producido uno de los hechos tipificados como infracción e imponer la sanción correspondiente.

¿Y SI QUIEN COMETE LA INFRACCION ES UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Cuando quien infrinja las normas sea una Administración Pública, el Director de la AEPD dictará una resolución estableciendo las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción. Esta resolución se notificará al responsable del fichero, al órgano del que dependa jerárquicamente y a los afectados si los hubiere. El Director de la Agencia puede proponer la iniciación de actuaciones disciplinarias, que se tramitarán y sancionarán conforme a la legislación sobre régimen disciplinario de las Administraciones Públicas. Las actuaciones y resoluciones de la Agencia se comunican al Defensor del Pueblo.

SIGLAS

ALS.	Acción Local en Salud
CACL	Consejo Andaluz de Concertación Local
CAF	Common Assesment Framework
CAGL.	Consejo Andaluz de Gobiernos Locales
CE	Constitucion Española
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CMI	Cuadro de Mando Integral
CSP	Calidad de los Servicios Públicos
EAA	Estatuto de Autonomía para Andalucía
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EE.LL	Entidades Locales
EFQM	European Foundation for Quality Management
ESTP	Estrategia de Salud en Todas las Políticas
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IMI	Internal Market Information
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
LAULA	Ley de Autonomía Local Andaluza
LBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LGEP	Ley General de Estabilidad Presupuestaria
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
LCSP	Ley Contratos del Sector Público
LSPA	Ley de Salud Pública de Andalucía.
MPT	Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas
OCEX	Órganos autonómicos de Control Externo
OEP	Oferta de Empleo Público
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PLS	Plan Local de Salud
PSC	Planes Sectoriales de Coordinación ,

RC	Retención de Crédito
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
SAC	Servicio de Atención a la Ciudadanía
SEC	Sistema Europeo de Cuentas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local
VUDS	Ventanilla Unica de la Directiva de Servicios

