

# Guía del Concejal

de la

Comunidad

---

Autónoma

---

de Andalucía

---

3ª Edición



Guía del  
Concejal de  
la Comunidad  
Autónoma  
de Andalucía

3ª Edición



JUNTA DE ANDALUCÍA

*Edita:*

Dirección General de Administración Local  
Consejería de Gobernación y Justicia. Junta de Andalucía

*Equipo de Redacción:*

Francisco Castillo Martín  
Pilar Cerrillo Merino  
Pedro Chapinal Escudero  
Luis Escribano del Vando  
Francisco Fustero García  
Eva Gamero Ruiz  
José Ignacio García de Pesquera Benjumea  
Manuel García Tejada  
Antonio González González  
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  
Miguel Ángel Sánchez Gómez

*Coordinación Editorial:*

Cristóbal del Río Tapia

© Consejería de Gobernación y Justicia. Junta de Andalucía, 2011

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

Diseño y maquetación:

Tecnographic, S.L.

Impreso en España – Printed in Spain

Tecnographic, S.L.

ISBN: 978-84-694-8239-1

Depósito legal: SE-6289/2011

# Presentación

**T**ras la celebración de las pasadas elecciones locales (las novenas de la actual etapa democrática del Estado español) y como es ya habitual cada vez que éstas se llevan a cabo, la Consejería de Gobernación y Justicia, a través de su Dirección General de Administración Local, publica la presente Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que alcanza su 3ª edición.

Por ello, me gustaría en primer lugar, dado que son los principales destinatarios de ésta, transmitir mi felicitación a los vocales, concejales y concejales que han resultado electos, por la confianza que han recibido de sus vecinos para llevar a cabo la importante misión de dirigir los destinos de su Entidad, bien a través de su participación en el equipo de gobierno, bien desempeñando las labores de oposición democrática en los órganos locales. Les deseo, por tanto, mucha suerte en esta fundamental misión.

Este papel cobra mayor importancia en el momento actual, de plena conformación de un nuevo modelo local cuyas grandes líneas diseña el Estatuto de Autonomía de Andalucía, considerado como uno de los más municipalistas, y desarrollado y concretado por la Ley de Autonomía Local de Andalucía. El reconocimiento y garantías del ámbito competencial propio del nivel de gobierno local, la eliminación de tutelas administrativas y la irrupción en los textos legales de la Comunidad Política Local son, sin duda, ejes innovadores del acervo jurídico que atañe a las entidades locales andaluzas.

Nuestra intención principal al editar esta obra sigue siendo proporcionar a los cargos públicos locales y a los profesionales e interesados en la Administración Local en general, un instrumento que les facilite el acercamiento al Régimen Jurídico Local, tan variado y amplio como lo es la propia realidad de los Entes Locales.

Esta Consejería es consciente de que gobernar y gestionar una entidad local no es tarea sencilla. Por ello, ponemos a su disposición esta Guía, con el propósito de contribuir al perfeccionamiento de la gestión local, así como con el ánimo de impulsar y mejorar la gobernabilidad local.

La presente Guía del Concejal es continuación de las anteriores Guías Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que la buena aceptación de éstas aconseja continuar por la misma senda, convencidos de la contribución que supone al desarrollo del conjunto de nuestra Comunidad Autónoma.

Espero que su lectura le resulte de interés y amena, ya que entonces habremos cumplido el objetivo que nos marcamos en su momento de conseguir aunar la facilidad de su lectura y su uso como manual de consulta. Finalizo deseándoles una fructífera labor en esta legislatura para el desempeño de sus funciones.

EL CONSEJERO DE GOBERNACIÓN Y JUSTICIA  
Francisco Menacho Villalba

# Introducción

Constituidas las nuevas Corporaciones Locales surgidas de los comicios celebrados el pasado 22 de mayo, desde esta Consejería se estima necesario dotar, tanto a los miembros electos que las conforman como a los profesionales que las asesoran, de una herramienta útil para el desempeño de la tarea que les ha sido encomendada. Ese es el objetivo de la presente Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma, cuya 3ª edición tiene en sus manos. Contribuimos así a una mejor gestión en el ámbito local.

Esta 3ª edición recoge las principales novedades legislativas que han tenido lugar desde la edición anterior, con especial hincapié en la repercusión de la novedosa ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que ha venido a definir cuestiones fundamentales del régimen jurídico local, entre los que destacan los principios generales y las competencias a ejercer por las Corporaciones Locales Andaluzas, así como la regulación de la Comunidad Política Local.

Según la Carta Europea de la Autonomía Local, ésta queda entendida 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. Pero ordenar y gestionar los asuntos públicos, no es una tarea fácil y esta Consejería es muy consciente de ello, por lo que quiere contribuir con esta publicación a un mejor conocimiento del marco legal que rige la esfera de gobierno local.

Con este instrumento intentamos que los titulares de las alcaldías, presidencias, concejalías y vocalías, siempre con la inestimable ayuda de los técnicos locales, tengan la información básica que les permita diseñar sus políticas públicas convenientemente y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos.

En esta edición se ha mantenido en lo fundamental la estructura de ediciones anteriores en cuanto a la sistemática de preguntas y respuestas, con el objetivo de tratar de forma didáctica y accesible las cuestiones que con mayor frecuencia se pueden plantear.

De esta manera, la edición presente recoge, actualiza y amplía los contenidos de la anterior, hasta el punto que se estructura en diez epígrafes en vez de los ocho anteriores. Además, en muchos casos éstos ven incrementados los temas tratados, como es el caso de las competencias municipales, la Comunidad Política Local, las relaciones interadministrativas, la ordenación del territorio y un tratamiento integral del urbanismo; se profundiza en la administración electrónica y el uso de las TICs, se incorpora la Encuesta de Infraestructuras o se trata de forma amplia el nuevo régimen que regula la intervención administrativa en el inicio de actividades económicas por parte de los ciudadanos (lo que tradicionalmente se venía conociendo como las licencias de apertura). Precisamente por este motivo, otra de las novedades es que no se incluye el texto del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, por estimar que se trata de una norma de fácil acceso que engrosaría el número de páginas hasta el punto de hacer incómodo el uso del manual.

Finalmente, muchos de los temas contenidos en la obra están ampliados y completados con la información que se encuentra alojada en la *web* de esta Dirección General, a la que le remito en la confianza que le será de gran ayuda.

Muchas gracias por la confianza que deposita al consultar nuestra obra.

EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL  
Antonio Ramírez Ortega

# Índice

<b>Presentación</b>	3
<b>I. Las Entidades Locales</b>	
<b>1. Las Entidades Locales que integran la organización territorial española</b>	13
1.1. Las Entidades Locales en España	13
1.2. Las Entidades Locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía	16
1.3. El Municipio	17
1.4. La Provincia	20
1.5. Otras Entidades Locales	21
<b>2. El Ordenamiento Jurídico Local</b>	25
2.1. Legislación estatal sobre régimen local	25
2.2. La potestad normativa local	25
<b>3. Autonomía, competencias locales y relaciones con otras Administraciones Públicas</b>	30
3.1. La autonomía local	31
3.2. Las competencias locales	36
3.3. Especial mención a las políticas de salud en el ámbito local	48
3.4. Las relaciones con otras Administraciones Públicas	52
<b>II. Organización y funcionamiento de las Entidades Locales. Los recursos humanos</b>	
<b>1. Organización de las Entidades Locales</b>	69
1.1. Órganos y competencias	69
1.1.1. El Alcalde	70
1.1.2. Los Tenientes de Alcalde	74
1.1.3. El Pleno	75
1.1.4. La Junta de Gobierno Local	78
1.1.5. Los órganos complementarios del Ayuntamiento	78
1.2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales	81
1.2.1. Del Ayuntamiento en Pleno	81
1.2.2. De los Concejales	81
1.2.3. Transformación del Ayuntamiento en Comisión Gestora	84
1.2.4. Revocaciones de los nombramientos	88
1.3. Composición y elección órganos de las Diputaciones	89
<b>2. Funcionamiento de los órganos colegiados del Ayuntamiento</b>	92
2.1. Las sesiones	92
2.2. Adopción de acuerdos	99
2.2.1. Formas de votación	99
2.2.2. Quorum de votación	100
2.2.3. Formalidades de la votación	101
<b>3. Los recursos humanos al servicio de los Entes Locales</b>	102
3.1. Personal al servicio de las Entidades Locales	102

3.1.1. Funcionario de carrera	102
3.1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter estatal	104
3.1.1.2. Funcionarios de las Corporaciones Locales	106
3.1.2. Funcionarios interinos	106
3.1.3. Personal laboral	107
3.1.4. Personal eventual	107
3.2. Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos	108
3.2.1. La plantilla de personal	108
3.2.2. La relación de puestos de trabajo	109
3.2.3. Oferta pública de empleo	109
3.2.4. Los planes de ordenación de los recursos humanos	110
3.3. La selección de personal	110
3.4. Los salarios: estructura y componentes	112
3.4.1. Retribuciones básicas	112
3.4.2. Retribuciones complementarias	112
3.5. Derechos y deberes de los empleados públicos	113
3.5.1. Derechos de carácter individual	113
3.5.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente	113
3.5.3. Deberes de los empleados públicos	114
3.5.4. La negociación colectiva	116
3.6. La formación	118

### III. La gestión económico-presupuestaria

<b>1. El presupuesto</b>	121
1.1. Concepto	121
1.2. Estructura presupuestaria	125
1.3. Elaboración y ciclo del presupuesto	132
1.4. Ejecución del gasto	141
1.5. Ejecución del ingreso	145
1.6. La liquidación del presupuesto	147
1.7. Rendición de cuentas y obligaciones de facilitar información a otros órganos	153
<b>2. La gestión financiera y de tesorería</b>	157
2.1. El marco legal del endeudamiento	157
2.2. Las funciones de la Tesorería	160
2.2.1. El presupuesto financiero y la tesorería	162
2.2.2. Pagos a justificar y anticipos de tesorería	163
2.2.3. Morosidad	166
2.3. La gestión financiera	167
2.4. Instrumentos de financiación ofrecidos a las Corporaciones	170
2.5. Garantías crediticias y avales	174
<b>3. Política presupuestaria</b>	176
3.1. Estabilidad presupuestaria	176
3.2. Indicadores de la situación económica y financiera y cálculo de la estabilidad presupuestaria	179
3.3. Modernización del proceso de elaboración presupuestaria	186
3.4. Planificación presupuestaria y financiera	189
3.5. Las alternativas a la financiación de inversiones	190

<b>4. El control interno</b>	193
4.1. El control interno: funciones y responsabilidades	193
4.2. La función interventora	195
4.3. Control financiero y control de eficacia	198
4.4. El desarrollo de la contabilidad	199
<b>5. Bienes de las Entidades Locales</b>	201
5.1. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales	201
5.2. Los bienes de dominio público	202
5.3. Los bienes comunales	203
5.4. Los bienes patrimoniales	204
5.5. Potestades de las Entidades Locales respecto de sus bienes	205

## IV. La contratación en las Entidades Locales

<b>Introducción</b>	211
<b>1. El marco jurídico de la contratación local</b>	217
<b>2. Ámbito de aplicación y órganos intervinientes</b>	220
2.1. Ámbito de aplicación: Entidades sujetas a la normativa básica	220
2.2. Los órganos que intervienen en el proceso de contratación	221
<b>3. Tipos de contratos de las Entidades Locales</b>	224
<b>4. Preparación y adjudicación de los contratos</b>	227
4.1. Preparación de los contratos administrativos	227
4.2. La adjudicación del contrato	229
4.2.1. Procedimiento abierto	230
4.2.2. Procedimiento restringido	230
4.2.3. Procedimiento negociado	231
4.2.4. Diálogo competitivo	232
4.2.5. Criterios de valoración de las ofertas	233
<b>5. Los contratos administrativos típicos</b>	234
5.1. El contrato de obras	234
5.2. El contrato de concesión de obra pública	236
5.3. Los contratos de gestión de servicios públicos	240
5.4. El contrato de suministro	242
5.5. Los contratos de servicios	243
5.6. Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado	245
<b>CUADROS Y GRÁFICOS</b>	247

## V. Los servicios de interés general

<b>1. La prestación de servicios de interés general</b>	261
1.1. Los servicios locales de interés general	261
1.2. Catálogo de servicios públicos locales	262
1.3. Puesta en marcha de servicios públicos locales	264
1.4. La prestación asociada de servicios públicos	265
1.5. Modelos de gestión de servicios públicos	268
<b>2. La gestión directa de servicios públicos locales</b>	269
2.1. Agencia pública administrativa local	269

2.2. Agencia pública empresarial local	270
2.3. Agencia local en régimen especial	270
2.4. Sociedad mercantil local	271
2.5. Sociedad interlocal	274
2.6. Fundación pública local	274
<b>3. La gestión indirecta de los servicios públicos locales</b>	<b>276</b>
3.1. La concesión	276
3.2. La gestión interesada	289
3.3. El concierto	290
3.4. La sociedad mixta	290
<b>4. Financiación de los servicios públicos municipales</b>	<b>294</b>
<b>5. Seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios públicos municipales</b>	<b>296</b>

## VI. Modernización y gestión de la calidad

<b>1. El diseño organizativo: estructuras y procesos</b>	<b>301</b>
1.1. La organización y su estructura	301
1.2. La evolución de los modelos organizativos	302
1.2.1. El modelo tradicional	302
1.2.2. El modelo gerencial	302
1.3. El ciudadano en el centro de la organización	305
1.4. Las funciones y los puestos en la organización	306
1.4.1. Funciones, actividades y tareas	306
1.4.2. Análisis y diseño de los puestos de trabajo	307
1.4.3. La distribución eficiente de las cargas de trabajo	307
1.5. La gestión de los procesos	308
1.5.1. Conceptos	308
1.5.2. La simplificación de procesos	309
1.5.3. Los manuales de procedimiento	309
<b>2. La administración electrónica</b>	<b>311</b>
2.1. Introducción	311
2.2. Marco normativo de la administración electrónica en las entidades locales	312
2.3. La Administración	312
2.4. Actuaciones de las Administraciones Públicas sobre Administración Electrónica	313
2.5. La Administración en la Administración local	317
2.6. La sede electrónica	318
2.7. Publicidad de la actividad local	319
2.8. La ventanilla única	320
<b>3. La implantación de calidad en las Entidades Locales</b>	<b>323</b>
3.1. La prestación de servicios y su calidad	323
3.1.1. La calidad	324
3.2. Los modelos de gestión de calidad	324
3.2.1. Aseguramiento previo de la calidad: La norma ISO	325
3.2.2. Modelos integrales de calidad: el modelo EFQM, Marco Común de Evaluación y Modelo de Ciudadanía	326

3.2.3. Modelos centrados en la relación con el cliente. Las Cartas de Servicios y modelo Servqual	329
3.3. Herramientas para la implantación	330
3.3.1. Comunicación y formación	331
3.3.2. Participación activa del empleado: Grupos de mejora	331
3.3.3. Análisis del proceso. Diagramas de Flujo	332
3.3.4. Las nuevas tecnologías	332
3.3.5. Herramientas de gestión	332
<b>4. El servicio de atención al ciudadano (SAC): un eje de la modernización administrativa</b>	334
4.1. El SAC como motor de la organización hacia el cambio	334
4.2. Los elementos clave de un SAC	336
4.2.1. Adecuación de la organización: estructuras y funciones	337
4.2.2. Adecuación de los sistemas de información	338
4.2.3. Adecuación de los procesos	339
4.2.4. Selección y formación al personal	340
4.3. Calidad y SAC	341
<b>VII. La ordenación del territorio y el urbanismo</b>	
<b>1. Introducción</b>	345
<b>2. La ordenación del territorio</b>	346
<b>3. Urbanismo: planificación, gestión y disciplina</b>	349
3.1. Cuestiones generales y competencias	349
3.2. La planificación urbanística	353
3.3. Los instrumentos de ordenación urbanística	353
3.4. Los planes urbanísticos	355
3.5. La gestión urbanística	359
3.6. La disciplina urbanística	361
3.7. Prevención: las licencias urbanísticas	362
<b>4. Medidas de garantía y publicidad de la observancia de la ordenación urbanística</b>	369
<b>5. La inspección urbanística</b>	371
<b>6. La protección de la legalidad urbanística</b>	372
<b>7. Procedimiento sancionador urbanístico: las infracciones urbanísticas y sanciones</b>	379
<b>8. Especial referencia a las actuaciones en suelo no urbanizable</b>	389
<b>9. Los delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo</b>	395
<b>10. La planificación urbana con criterios sostenibles</b>	397
10.1. Sostenibilidad urbana y cambio climático: estrategia global, competencia global	397
10.2. La planificación para el desarrollo sostenible a escala local: la Agenda Local 21	400
10.3. El pacto de los gobiernos locales. Los planes de acción para la energía sostenible	403

## VIII. Control externo y responsabilidad

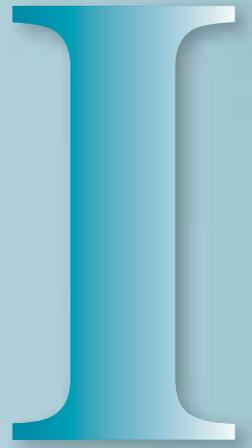
- 1. El control externo 409
- 2. La responsabilidad de los gestores públicos 418

## IX. 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 y de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible

- 1. La Directiva Europea de Servicios en el Mercado Interior 425
- 2. La transposición de la Directiva de Servicios: 432
  - 2.1. Introducción 432
  - 2.2. Obligaciones de los Estados miembros después de la transposición 432
  - 2.3. La transposición de la Directiva en España 433
  - 2.4. La transposición de la Directiva de Servicios en Andalucía 434
  - 2.5. La transposición de la Directiva de Servicios en las Entidades Locales 435
- 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 438
  - 3.1. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible 438
  - 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. 440

## X. La Encuesta de Infraestructuras de las Entidades Locales

- 1. Introducción 443
- 2. Objetivo 443
- 3. Ámbito territorial 443
- 4. Ámbito sectorial 444
- 5. Actualización 445
- 6. Legislación 445
- 7. Usos y aplicaciones 445
  - 7.1. Por las Entidades locales 445
  - 7.2. Páginas Web 446
  - 7.3. Por la Junta de Andalucía 446
- 8. Conclusiones 446



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.
- Las Islas en los archipiélagos balear y canario.

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

- Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio instituidas por las Comunidades Autonomas (caseríos, pedanías, aldeas, barrios etc...).
- 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 2010, publicados por el INE (Instituto Nacional de Estadística), cerca del 85% 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 8.116 Municipios), seguido de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Cataluña, 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	Municipios	Provincias	Islas	Mancomunidades	Entidades Locales Menores/Autónomas	Consortios	Comarcas	Áreas Metropolitanas	Otras Agrupaciones Locales	Total Entidades Locales
Andalucía	771	8		72	48	141				1040
Aragón	731	3		54	43		32			863
Asturias, Principado de	78	1		18	39				1	137
Baleares, Islas	67	1	4	7	1					80
Canarias	88	2	7	18						115
Cantabria	102	1		21	524					648
Castilla y León	2248	9		248	2230		1		13	4749
Castilla-La Mancha	919	5		136	42				1	1103
Cataluña	947	4		77	61		41	2		1132
Ciudad de Ceuta	1									1
Ciudad de Melilla	1									1
Comunidad Valenciana	542	3		61	7			2		615
Extremadura	385	2		69	24					480
Galicia	315	4		40	9					368
Madrid, Comunidad de	179	1		52	2					234
Murcia, Región de	45	1		9						55
Navarra, Comunidad Foral de	272	1		62	348				2	685
País Vasco	251	3		38	339		7			638
Rioja, La	174	1		30	4					209
Total Nacional	8116	50	11	1012	3721	141	81	4	17	13153

Fuente: Consejería de Gobernación y Justicia. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Registro de Entidades Locales a 15/07/2011.

## 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

### *¿Qué 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

### *¿Qué 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 pla-

nificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. La constitución de una Mancomunidad no puede nunca suponer un vaciamiento competencial de las Entidades Municipales.

Los Municipios asociados pueden pertenecer a diferentes Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas.

La importancia de estas Entidades Locales, dotadas de personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, es cada vez mayor en el campo de la prestación de servicios públicos locales, toda vez que 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, los siguientes elementos:

1. Denominación y sede.
2. Municipios que la integran.
3. Objeto, fines, potestades.
4. Órganos de representación municipal.
5. Órganos de gobierno y administración.
6. Normas de funcionamiento.
7. Recursos económicos.
8. Período mínimo de permanencia.
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. Régimen jurídico de los bienes cedidos en uso.

Los Estatutos serán elaborados por los concejales de los Municipios promotores, reunidos en Asamblea, o por una comisión.

El proyecto de Estatutos se someterá a información pública, se remitirá a las Diputaciones Provinciales para que emitan informe y se aprobará por los plenos de los Ayuntamientos. La asamblea o comisión gestionará su publicación en BOJA. Tal publicación tendrá carácter constitutivo de la Mancomunidad.

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.

### **¿Qué son los Consorcios?**

Los Consorcios son entidades públicas de carácter voluntario y asociativo, con

personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar servicios y actividades comunes, y sometida al Derecho Administrativo.

Las entidades locales pueden constituir Consorcios con entidades locales de distinto nivel territorial y con otras administraciones públicas, para finalidades de interés común, o con entidades sin ánimo de lucro y con finalidades concurrentes de interés público.

Se consideran entidades locales de cooperación territorial los Consorcios participados mayoritariamente por entidades locales con fines de interés local.

### ***¿Cómo se crean los Consorcios?***

El régimen de funcionamiento de los Consorcios se establecerá en sus estatutos, los cuales contendrán, al menos, los siguientes extremos:

1. Denominación y sede.
2. Entes que lo integran.
3. Objeto y fines.
4. Órganos de gobierno.
5. Normas de funcionamiento.
6. Régimen financiero, presupuestario y contable.
7. Duración.
8. Procedimiento de incorporación y separación.
9. Procedimiento de modificación de estatutos.
10. Disolución y liquidación.
11. Régimen jurídico de bienes cedidos en uso.

Las entidades que pretendan consorciarse aprobarán un convenio fundacional, previa autorización de sus respectivos plenos, al que se acompañará un proyecto de estatutos.

El proyecto de estatutos se someterá a información pública y se remitirá a las Diputaciones Provinciales para que emitan informe. La aprobación de los estatutos corresponderá a sus respectivos plenos.

La publicación de los estatutos de un Consorcio en el BOJA tiene carácter constitutivo.

Para la modificación de estatutos, adhesión, separación y disolución de los Consorcios, se estará a lo dispuesto para las Mancomunidades.

### ***¿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 pretenezcan.

### ***¿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 Inframunicipales?***

De acuerdo con el artículo 109 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA en adelante), 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.

En los artículos 112 y siguientes LAULA, se regula la descentralización territorial municipal. 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 asumen 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, etc., y una serie de competencias de carácter marcadamente localizado en el casco urbano de la entidad (pavimentación de vías, alumbrado público, abastecimiento de agua, etc.), así como las competencias que puedenserle transferidas por el Ayuntamiento.

### ***¿Qué requisitos 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 base de la entidad pretendida, 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.
  - 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, transportes, previsiones urbanísticas, viabilidad económica ...), terminando tales actuaciones instructoras con una propuesta de resolución.
  - 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.
  - En cualquier caso, es importante considerar lo previsto por la Disposición transitoria segunda LAULA, en cuanto a la sujeción a la regulación contenida en esta norma, por 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, y por las Entidades Locales Autónomas, creadas desde la entrada en vigor de esta última Ley.

## 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.
- 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

#### *¿Qué 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.

### ***¿Qué 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 conceptualización 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.

### ***¿Qué 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 los 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?**

Las Entidades Locales ejercen la potestad normativa en materia tributaria, mediante Ordenanzas Fiscales que 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 absoluta 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 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 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).

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.

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 en el principio de la "Garantía institucional de la autonomía local" descrito por el Tribunal Constitucional como la atribución de un ámbito de competencias sustantivo que implica, al menos, la representación de las correspondientes colectividades, el derecho a participar o decidir en todos los asuntos que le afecten en el marco de las leyes, un poder de autoorganización y una específica potestad normativa, (SSTC 32/1981; 214/1989; 240/2006) y que hoy día, tras el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 y la LAULA, puede completarse 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).

Además se recoge 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. (LAULA art. 6.2).

## 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.

### 3) Subsidiariedad 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 bis y ter LBRL, y art. 33 y siguientes de la LAULA de modalidades de prestación de servicios públicos.

### 5) Menor tutela y control de legalidad

La autonomía local también ha supuesto con la aprobación de la LAULA, la des-

aparición 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 E.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 20/2007, de 17 de diciembre: El Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL), y también recogido en la LAULA 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, aun 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”. El conflicto se origina cuando una norma legal del Estado o una disposición normativa con rango de Ley de las Comunidades Autónomas lesione la autonomía local garantizada por la Constitución.

Están legitimados para plantear este tipo de conflictos:

- El Municipio o Provincia que sea destinatario único de la Ley.
- 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.
- 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 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.

### LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

1. Las características de las competencias locales son:

Las competencias son establecidas por Ley (art. 7.1 LBRL Y 6.1 LAULA).

Pueden clasificarse en competencias exclusivas-integrales o plenas, y las com-

petencias 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 y 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.

**2.** Así pues, cuando la Ley habla de competencias “propias” de los Entes Locales (art. 7.1 LBRL, 92.2 EAA, art. 6.2 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 ejercen en régimen de autonomía.
- b). Se ejerce bajo la propia responsabilidad.
- c). Sujeta a control de legalidad y constitucionalidad.
- d). Ejercida en el marco de las leyes. Deben permitir un ámbito propio de regulación normativa.
- e). La gestión comprende la decisión última en los procedimientos administrativos, de acuerdo con las leyes.
- f). Atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.
- g). Son competencias mínimas, que pueden ser ampliadas por la legislación sectorial Autonómica.
- h). Se ejercen en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad.

- i). 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, 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, mínimo denominador común en todo el país que constituye el reducto mínimo de la autonomía local como se indica en los artículos 2 y 7 de dicha Ley. Pero 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, dejando libertad a las otras dos Administraciones para que fijen la profundidad de la intervención municipal (funciones y potestades) en función de una serie de principios establecidos en el art. 2 del mismo texto legal:

1. Características de la actividad pública de que se trate.
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).

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

4. 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 hoy día la inmensa mayoría de materias recogidas en el art. 25 de la LBRL están dentro de la órbita 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, como mínimo, en las materias establecidas en el art. 25, pero después cada Comunidad Autónoma puede, primero, ampliar el elenco de materias recogidas por el legislador estatal, y además, las Comunidades Autónomas fijan cuántas funciones y potestades le corresponden a los municipios sobre cada materia.

**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. Y los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre una serie de materias, en los términos que fijen las leyes.

Si analizamos el art. 25.2 de la LBRL en relación con el art. 92.2 del EAA veremos que las materias son prácticamente las mismas.

Materias que se contemplan en ambos preceptos:

1. Ordenación del Tráfico de vehículos y personas en las vías públicas, así como su accesibilidad.
2. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
3. Planificación, programación y gestión de viviendas.
4. Participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.
5. Conservación de vías públicas urbanas y rurales.
6. Parques y Jardines.
7. Pavimentación de vías públicas urbanas.
8. Abastecimiento de agua potable.
9. Tratamiento de aguas residuales
10. Alcantarillado.
11. Servicio de limpieza viaria.
12. Alumbrado público.
13. Recogida y tratamiento de residuos.
14. Prevención y extinción de incendios.
15. Protección civil.
16. Protección del medio ambiente.
17. Transporte público de viajeros.
18. Prestación y gestión de los servicios sociales comunitarios y de promoción y reinserción social.
19. Abastos y mataderos.
20. Ferias y mercados.
21. Defensa de usuarios y consumidores.
22. Cementerios y servicios funerarios.
23. Protección, promoción, defensa y cooperación con otras Administraciones Públicas en materia de medio ambiente.
24. Protección, promoción, defensa y cooperación con otras Administraciones Públicas en materia de salubridad y salud pública. Participación en la gestión de la atención primaria de la Salud.
25. Cooperación con otras Administraciones Públicas para la protección, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz. Patrimonio Histórico-Artístico.
26. La regulación de las condiciones de seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.
27. Actividades e instalaciones Deportivas. Promoción del deporte y gestión de equipamientos de uso deportivo.
28. Actividades e instalaciones culturales. Promoción de la cultura, planificación y gestión de actividades culturales.
29. Ocupación del tiempo libre.
30. Promoción del turismo.
31. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Las restantes materias que con éste carácter sean establecidas por las leyes. (Cláusula abierta).

**5.** De otro lado, sobre estas materias tanto 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.

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

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. Control de alimentos y bebidas.
11. Prevención y extinción de incendios.
12. 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. Mercado.
4. Otras formas de valorización de los residuos.

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

1. Protección Civil.
2. Prestación de servicios sociales.
3. Instalaciones deportivas de uso público.

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

1. Protección del medio ambiente.

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).

Otra consecuencia de estos servicios públicos básicos es que pueden ser objeto de prestación en régimen de monopolio los servicios recogidos en el art. 92.2 apartado d) del EAA.

Por todo ello, 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.

La contrapartida estriba en que conforme dispone el art. 18.1 apartado g) de la

LBRL, es un derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, al constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. 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).

Aparte el art. 28 de la LBRL establece que los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

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 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 a las recogidas en el EAA y LBRL sobre las que los Entes Locales tienen competencia:

1. Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación económica.
2. Ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanentes u ocasionales.
3. Establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías.
4. Provisión de medios materiales y humanos para el ejercicio de las funciones de los juzgados de paz.
5. 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.

El reforzamiento de la Autonomía de la comunidad política local a través de las competencias 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 mayoría reforzada 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.

### 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 art. 28 de la LBRL

que faculta 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.

### Las Competencias transferidas

Las competencias transferidas no vienen reguladas en la LBRL, ni citadas en la CEAL, sólo se regula en la LAULA en sus arts. 16 a 18.

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.

Se realizarán en base al principio de diferenciación y caracterización de circunstancias demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, dimensión y capacidad de gestión de los distintos Municipios.

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.

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 no-

toria 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

art. 7.3 y 27 de la LBRL prevé la posibilidad de delegación de competencias del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales en los Municipios. El art. 93 EAA también prevé esta posibilidad de competencias de la Comunidad Autónoma. Y finalmente, 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:

- 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.
- Sólo podrá realizarse en materias que afecten a los intereses propios de los Municipios.
- Con la delegación se consiga una mayor participación ciudadana.
- Se justifiquen razones concretas de eficiencia, eficacia y economía.
- Exista conformidad para la delegación del Municipio o Municipios afectados.

Se llevará acabo 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.

### La encomienda de gestión

El art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de LRJPAC, establece 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 art. 32 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 y 32.2 LAULA), que determinará al menos, su alcance, la habilitación normativa y el plazo de vigencia.

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.

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

El art. 96.3 EAA establece las competencias de las Diputaciones Provinciales, que se desarrollan posteriormente en la LAULA. Así, la principal función 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” (art. 3.3 LAULA).

Clases de competencias:

1. Competencias propias
  - a) Asistencia a los municipios.
  - b) Competencias materiales.
  - c) Competencias de fomento y coordinación.
2. Competencias delegadas por la Junta de Andalucía.

## 1. Las competencias propias

### La competencia de asistencia

Cumple con el fin principal de garantizar el ejercicio de las competencias municipales. Son por tanto, competencias funcionales o instrumentales. Pueden ser de tres tipos:

1. Asistencia Técnica (art. 12 LAULA).
2. Asistencia económica (art. 13 LAULA).
3. Asistencia material (art. 14 LAULA).

### Asistencia Técnica

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.

### Asistencia Económica

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.

### Asistencia Material

Establecida en la LBRL en el art. 26.2 la dispensa municipal de prestar los servicios públicos básicos y mínimos cuando por sus características peculiares, resulte imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento, conforme dispone el punto 3, del mismo precepto, entra en juego la asistencia de las Diputaciones a los Municipios y del art. 92.3 de la LBRL, se desarrolla esta competencia 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.

### Prestación de servicios básicos municipales

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

### 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.  
Disciplina urbanística y ambiental.  
Disciplina del personal funcionario y laboral.  
Representación y defensa judicial.  
Suplencias en el ejercicio de funciones necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes.

## Actuación por incumplimiento

Actuación por sustitución en aquellos casos en los que los municipios incumplan su obligación de prestar servicios básicos, previo requerimiento de la Diputación Provincial, actuará por sustitución.

## Redes intermunicipales

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.

## Ejecución de competencias de titularidad municipal

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.

### b) Las competencias materiales de las Diputaciones Provinciales

Vienen establecidas en el art. 15 de la LAULA, que son sólo tres:

- Las Carreteras Provinciales.
- Los Archivos de interés Provincial.
- Los Museos e instituciones culturales de interés Provincial.

### c) Las competencias de fomento y coordinación

No obstante, nada impide que por la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma o del Estado se puedan asignar nuevas competencias materiales o propias para la Provincia. El art. 96.3.a) EAA asigna a la provincia la competencia de la gestión de las funciones propias de coordinación municipal y la prestación de algunos servicios supramunicipales, y en el apartado b) del mismo precepto legal se 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. En este sentido, el art. 36 LBRL, establece como competencias propias de la Diputación, las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

- 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.
- La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios.
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supracomarcal.

- 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.
- En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

## 2. Las competencias delegadas

El art. 7.3 y 37 de la LBRL, recoge la posibilidad de delegar competencias en las Diputaciones Provinciales, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes.

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.

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.

## 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)

### ¿Cuál es el enfoque cuando hablamos de salud?

Para incorporar la perspectiva de salud en las agendas locales se debe 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 hábitos de vida, con las condiciones medioambientales y con las condiciones socioeconómicas. 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 **Planes locales de salud**, incorporando el valor salud en sus diferentes agendas políticas.

- ¿Qué es la salud pública?

La **Salud Pública** entendida 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.

- ¿Qué son los determinantes de la salud?

Se entiende como **determinantes de la salud** al 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).

- ¿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 UE, 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.

- Marco normativo

- 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...).

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

Como hemos visto en los anteriores apartados de este capítulo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (en su artículo 92) garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía, con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, y les atribuye un elenco de competencias propias, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local. Dentro de estas competencias municipales se encuentra la cooperación con otras Administraciones Públicas para la promoción, defensa y protección de la salud pública que, como podemos comprobar, es una competencia compartida con las demás.

En cumplimiento del artículo 98 del citado texto Estatutario 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.

### ***¿Cuáles son las competencias del municipio en materia de salud pública?***

Son competencias propias de los municipios: 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).

---

<sup>1</sup>El anteproyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía, en fase de aprobación parlamentaria, está elaborada en conexión con la siglas LAULA y es una oportunidad para el desarrollo de la acción local en salud mediante los PLS e identifica a las corporaciones locales como agentes clave en el ámbito local.

- La alianza en el territorio

### **¿Cómo llevar la Estrategia de salud en todas las políticas al territorio?**

El nivel local es el espacio idóneo de desarrollo para la “Estrategia de Salud en Todas las Políticas” (ESTP) porque es 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 (ESTP), 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.

### **¿En que consiste el desarrollo de la 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, con el liderazgo de los gobiernos locales.

¿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.

### **¿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.

El Plan local de salud es un proceso de construcción conjunta, participativo e intersectorial que permite identificar las necesidades prioritarias de la comunidad y decidir las actuaciones prioritarias a emprender para darles respuestas

Para su elaboración se pueden distinguir las siguientes fases: Análisis de la Situación (Perfil de salud municipal), Priorización por consenso de las necesidades y problemas más relevantes, Plan de acción, Seguimiento y evaluación

Así el **PLS** es un instrumento con el que a partir de un perfil de salud municipal, se prioriza un plan de acción viable, con estrategias y actuaciones concretas frente a los principales necesidades, problemas y situaciones de riesgo, de salud pública en el municipio.

En principio, podrían considerarse como posibles contenidos mínimos de los Planes Locales de Salud actuaciones en: el hogar y la familia; la seguridad y gestión del riesgo (vial, laboral, alimentario, medioambiental y ciudadano); la reducción de las desigualdades en salud (socioeconómica, de género, grupos vulnerables y en riesgo de exclusión); estilos de vida saludable; entornos saludables y estrategias sostenibles; garantías en salud alimentaria y salud medioambiental.

### ***El valor político de trabajar en salud***

La salud es un valor y condición indispensable para el progreso de ahí que 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

#### **Concretando:**

- ✓ La Estrategia a seguir es la de la Salud en todas las políticas en el ámbito local.
- ✓ El marco normativo de la salud pública y la LAULA.
- ✓ El liderazgo es de los gobiernos locales
- ✓ El enfoque es el de los DETERMINANTES DE LA SALUD y la Acción local INTERSECTORIAL Y PARTICIPATIVA, en salud.
- ✓ La garantía de la sostenibilidad esta en la creación de alianzas y de una red local
- ✓ El Instrumento clave es el Pan local de 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 mantienen entre ellos una posición de independencia recíproca y de separación orgánica. Sin embargo, como decíamos en el apartado 3.2 entre los diferentes niveles de gobierno se comparten diferentes materias e intereses públicos 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), y objetividad de los intereses generales (art. 103.1 CE).

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. 7.2; 10; 36; 55 a 62; en la LRJPAC arts. 4 a 10; 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”*.

### 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 mera colaboración. Las relaciones de articulación para la actuación en asuntos de interés común: la cooperación. Y relaciones de 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 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 en relación con el 55 de la LBRL, art. 4.1 LRJPAC y arts. 8 a 12 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía

Manifestaciones del deber genérico de colaboración:

Lealtad institucional con respeto al ejercicio de las competencias que correspondan a las demás Administraciones Públicas.

La colaboración y 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.

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 dos 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 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 TC, 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 LBRL 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, sin que se afecte la autonomía de los Entes 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.

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 LBRL, 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:

1. conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincronizada o jerarquizada en el tiempo, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa.
2. evitar la duplicidad de cometidos que pudieran producirse,
3. evitar que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarias,
4. 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”.

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, y 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 LBRL y Título V (arts. 60-88) de la LAULA, frente a la imposición de la coordinación reflejada en los arts. 10.2, 59 y 62 de la misma LBRL 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 actuaciones 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.

## 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. 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.

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 LBRL.

Los Planes Sectoriales de Coordinación (PSC), se regula en el art. 59 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 LBRL.

Características y requisitos de los PSC:

- 1/ Tiene que tratarse de materias concurrentes con incidencia de interés general autonómico de competencias propias (arts. 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 LBRL 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. 59.3 LAULA y doctrina TC sentencia 109/1998 y sentencia 27/1987).
- 5/ Regularse por el Consejo de Gobierno (art. 59.1 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 LBRL).
- 7/ Su contenido será fijar objetivos y determinar prioridades de la acción pública (art. 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. 59.2 LAULA).
- 9/ Además, antes de la aprobación de las leyes sectoriales, deberá tenerse en cuenta aspectos como los siguientes:

- Criterios de atribución de competencia con base en el principio de subsidiariedad.
  - Respeto del espacio normativo propio de las Entidades Locales.
  - 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.

### 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 LBRL. 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.

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:

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

Son instrumentos de cooperación territorial:

- Los convenios de cooperación (Art. 83 LAULA).
- Las redes de cooperación (Art. 84 LAULA). (Redes de ciudades, la gobernanza multinivel, la cooperación al desarrollo).
- 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.

### **2) COMISIONES PROVINCIALES DE COLABORACIÓN DEL ESTADO CON LAS CORPORACIONES LOCALES.**

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.

**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

#### **4) CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS SOCIALES (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 Política Territorial y Administración Pública), y son miembros de la misma los Consejeros responsables de la Administración Local (actualmente en Andalucía la Consejería de Gobernación y Justicia), 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 (art. 138 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 la IX Asamblea General celebrada en Madrid 10-11 noviembre de 2007.

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 y favorecimiento 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.

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, y el Presidente.

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, Avenida San Francisco Javier nº 22.

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/ La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas o Instituciones Privadas.
- 2/ La prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, a las Entidades Locales de aquellos servicios que sean de su interés.
- 3/ La difusión de las instituciones locales entre los ciudadanos y demás instituciones públicas y privadas.
- 4/ El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito municipal y provincial basado en la autonomía y solidaridad entre los Entes Locales.
- 5/ 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.
- 6/ 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 20/2007, de 17 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 20/2007, de 17 de diciembre, que es la que regula detalladamente sus funciones, composición y funcionamiento.

Se trata de un órgano mixto - paritario con representación de la JJ.AA. 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.

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. 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 derecho comparado de Estatutos segunda generación:

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.

El actual CACL es el resultado de refundir en un sólo órgano tres órganos anteriores: El Consejo Andaluz de Municipios, El Consejo Andaluz de Provincias y la Mesa de Concertación Local, asumiendo sus competencias.

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 cooperación a través del permanente diálogo.

Composición: paridad (10 + 10) + voto calidad del Presidente.

Art. 2.2 Ley 20/2007 establece la regla general de que sus dictámenes no son vinculantes, excepto, salvo que así se determine expresamente por el legislador sectorial, 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 Art. 3:

Consultivas.

Preceptivas: anteproyectos de leyes y disposiciones generales de la Administración Andaluza.

Facultativas: Propuestas de carácter general y propuestas planificadoras.

Consultiva del Parlamento: Dictamen sobre disposiciones legislativas. El art. 3. apdo c) también debe consultarse a la FAMP:

Funciones de iniciativa y propuesta. Manifestación del ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional. Art. 3 apdo d) hasta apdo i):

Sobre transferencias y delegaciones.  
Obras y servicios públicos.  
Financiación local.  
Asistencia técnica EE.LL.  
Organización de las relaciones de colaboración Junta-EE.LL.  
Colaboración y cooperación con los municipios y EE.LL. Para garantizar la prestación de s/p.

No se ha incluido la de designar representantes locales en aquellas instituciones autonómicas que puedan tener incidencia sobre los EE.LL. (Disp. ad. 1ª LCACL lo excluye expresamente para atribuirlo a la FAMP).

Otras funciones. Art. 3 apdos J, K, L,:

- Recibir información de los acuerdos del Consejo de gobierno cuando se solicite al Consejo de Mº la disolución de los órganos de EE.LL. En los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.
- Emitir opinión acerca, con carácter previo a la adopción por el Parlamento, por razones de interés público debidamente justificados, de la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegaciones de competencias a las Diputaciones provinciales.
- Otras funciones mediante Ley.

Organización y funcionamiento.

- Art. 4.1 LCACL
- Presidente – Consejero
- Vicepresidente – Presidente FAMP.
- Secretario – Funcionario Dirección General Administración Local con rango jefatura de Servicio.
- Comisión Permanente.

Plazos: 1 mes para emitir informes y dictámenes, salvo disposición legal que establezca otro plazo. Puede ampliarse 15 días más, solicitado en los 10 primeros días. Por razones de urgencia se puede reducir el plazo a 15 días.

## **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 rela-

ciones interadministrativas que hagan posible la consecución de los objetivos marcados por la propia Ley sectorial.

## RELACIONES INSTITUCIONALES ENTES LOCALES COMUNIDAD AUTÓNOMA

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

En el art. 57 LAULA se 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, 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 facilitará su control judicial, en su caso.

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.

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.

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.

# III

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 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 el Alcalde y los Concejales.

### *¿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, integrada por todos los electores del municipio, y por el Alcalde, elegido por ellos directamente.

### *¿Cuáles son los órganos necesarios de los ayuntamientos?*

La regulación legal de la organización de las Entidades Locales viene recogida en el artículo 20.1 de la LBRL y 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 (ROF). De acuerdo con su artículo 35, son órganos necesarios del Ayuntamiento los siguientes:

- El Alcalde.
- Los Tenientes de Alcalde.
- 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.

También existen en todos los Ayuntamientos, aunque se le regulen como órganos complementarios, las llamadas Comisiones Informativas y la Comisión Especial de Cuentas, que no tienen atribuciones resolutorias sino de estudio, informe o consulta.

## ***¿Qué es el Reglamento Orgánico?***

El Reglamento Orgánico de las Corporaciones Locales es 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 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 el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, a excepción de algunas como la aprobación de esta norma de organización interna.

### **1.1.1. El Alcalde**

#### ***¿Cómo se elige al Alcalde?***

La elección del Alcalde 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.

El Alcalde es elegido en la misma sesión que la 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 (LOREG):

- Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus 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 el Alcalde del municipio?***

El Alcalde puede ser destituido mediante moción de censura siempre que esta cumpla los dos requisitos siguientes:

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

- Habrá de incluir el nombre de un candidato a la alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal cuya aceptaci3n expresa conste en el escrito de proposici3n de la moci3n.

El candidato propuesto en la moci3n de censura será proclamado Alcalde si ésta prospera con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de Concejales de la Corporaci3n. En todo caso, la presentaci3n, tramitaci3n y votaci3n de la moci3n de censura deberá regirse por las normas establecidas en el artículo 197 LOREG.

### ** Cu ndo debe tomar posesi3n de su cargo el Alcalde electo?**

Quien resulte elegido Alcalde tras la celebraci3n de unas elecciones o tras prosperar una moci3n de censura, deberá tomar posesi3n del cargo, jurando o prometiendo el mismo ante el Pleno de la Corporaci3n, en la sesi3n constitutiva de la misma, 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.

### ** Cu les son las competencias del Alcalde?**

De acuerdo con el artículo 21 LBRL las competencias del Alcalde son:

- Dirigir el gobierno y la administraci3n municipal.
- Representar al Ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y decidir los empates con voto de calidad.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Dictar bandos.
- El desarrollo de la gesti3n econ3mica de acuerdo con el Presupuesto aprobado.
- Aprobar la oferta de empleo público.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones.
- Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- Las aprobaciones de la gesti3n urbanística del municipio.
- 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 declaraci3n de lesividad en materias de la competencia de la Alcaldía.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas.
- Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracci3n de las ordenanzas municipales.
- Las contrataciones recogidas en la DA2<sup>a</sup>(1) de LCSP, cuando no superen el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duraci3n no sea superior a cuatro años.
- La aprobaci3n de los proyectos de obras y de servicios.
- Las contrataciones recogidas en la Disposici3n Adicional 2<sup>a</sup> de la LCSP, cuando su valor no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los 3 millones de euros, así como la enajenaci3n del patrimonio.

(1) Ver página 222

- 18) El otorgamiento de las licencias.
- 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 un Alcalde plantee una cuestión de confianza?***

La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOREG, introdujo, como novedad dentro del paquete de medidas del pacto local, la posibilidad (artículo 197bis LOREG) de que el Alcalde plantee al Pleno una cuestión de confianza. Esta 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 en el número anterior 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. La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.

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, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo. La elección del nuevo Alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las 12 horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196 LOREG, con las siguientes especialidades:

- a) En los municipios de más de 250 habitantes, el Alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la alcaldía como de designación automática del Alcalde, 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, el Alcalde 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 Concejales que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales, excluido el Alcalde cesante.

La previsión contenida en el párrafo anterior no será aplicable cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales. En este caso 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 Alcalde, o si ésta no prospera.

Cada Alcalde 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 se puede 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 ni en el último año de mandato de cada Corporación.

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 el Alcalde 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 mismo términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

### ***¿Puede plantear el Alcalde consultas populares?***

El artículo 71 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 dos requisitos:

- a) Acuerdo previo del Pleno adoptado por mayoría absoluta.
- b) Autorización del Gobierno de la Nación.

Podrán someterse a consulta popular los asuntos 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.

### ***¿Puede el Alcalde delegar sus competencias?***

El Alcalde puede delegar sus atribuciones, a excepción de aquellas que enumera la LBRL y que son las siguientes:

- 1) Convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local.
- 2) Decidir los empates con el voto de calidad.
- 3) Concertar operaciones de crédito.

- 4) La jefatura superior de todo el personal.
- 5) La separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral.
- 6) La dirección del gobierno y la administración municipal.
- 7) Dictar bandos.
- 8) 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, podrá delegar en la Junta de Gobierno Local el ejercicio de estas competencias).
- 9) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia.
- 10) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de competencia de la Alcaldía.
- 11) Adoptar personalmente las medidas necesarias y adecuadas, bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos.
- 12) La competencia establecida en el artículo 71 LBRL, relativa a la consulta popular.

### ***¿En quién puede delegar el Alcalde?***

El Alcalde 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 Concejal, aunque no pertenezca a la Junta, para cometidos específicos; o bien para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en otras delegaciones genéricas.

#### **1.1.2. Los Tenientes de Alcalde**

### ***¿Cómo se nombra y destituye a los Tenientes de Alcalde?***

Los Tenientes de Alcalde son libremente nombrados y cesados por el Alcalde, entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, entre los Concejales, mediante resolución del mismo que será notificada al Pleno y a los designados 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 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 al Alcalde, 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.

#### 1.1.3. El Pleno

### ¿Quiénes forman el Pleno de un Ayuntamiento?

El Pleno está integrado por todos los concejales de la Corporación y es presidido por el Alcalde. 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 vecinos en el mismo, de acuerdo con la siguiente escala:

CONCEJALES	
Nº vecinos	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 habrá un concejal más por cada 100.000 vecinos o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

### ¿Qué competencias le corresponden al Pleno?

Según el artículo 22 LBRL, el Pleno ejercerá, en todo caso, las siguientes competencias:

- 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 urbanístico del municipio.
- 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) 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 competencias como órgano de contratación respecto de aquellos contratos para los que el Alcalde o Presidente no tenga atribuidas las competencias.
- 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 adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualesquiera que sea su valor.
- 17) La votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo.
- 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?***

Al igual que el Alcalde, el Pleno puede delegar cualquiera de sus atribuciones en el Alcalde 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.

### ***¿Cuáles son las funciones del Pleno para los municipios de gran población?***

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 al Alcalde y de la cuestión de confianza planteada por éste, que será pública y se realizará mediante llamamiento nominal en todo caso, y que se regirá, en todos sus aspectos, por lo dispuesto en la legislación electoral general.
- 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 del Alcalde para determinar la organización y las competencias de su administración ejecutiva.
  - La determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, entendiéndose por tales:
    - a) las grandes áreas de gobierno;
    - b) 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;
    - c) las Direcciones Generales u órganos similares que culminen la organización administrativa. Ello sin perjuicio de las atribuciones del Alcalde 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 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 su secretario general, del Alcalde, 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 último inciso del artículo 121.1, 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.

A estos efectos, se consideran municipios de gran población aquellos en que concurren alguna de las siguientes características:

- Superar los 250.000 habitantes.
- 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.

#### **1.1.4. La Junta de Gobierno Local**

##### ***¿Quiénes integran la Junta de Gobierno Local?***

La Junta de Gobierno Local está integrada por el Alcalde, que la preside, y por los Concejales nombrados libremente por él.

El número de Concejales a los que el Alcalde puede nombrar miembros de la Junta, no puede ser superior al tercio del número legal de miembros de la Corporación.

Asimismo, el Alcalde 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 al Alcalde en el ejercicio de sus funciones. Esta función no es delegable.

A estos efectos, la Junta debe ser informada de todas las decisiones del Alcalde 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 el Alcalde u otro órgano municipal, o aquéllas otras que le atribuyan las leyes.

#### **1.1.5. Los órganos complementarios del Ayuntamiento**

##### ***¿Existen órganos complementarios del Ayuntamiento?***

En todas las Entidades Locales pueden existir órganos de carácter complementario. Los propios municipios, en los Reglamentos Orgánicos pueden establecer y regular estos órganos de conformidad con lo dispuesto en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, cuando las haya.

En Andalucía, el art. 5 de la LAULA prescribe la autolimitación que se impone la Junta de Andalucía en la regulación de la organización complementaria, en claro respeto a la autonomía local y adecuación al art. 6.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales recoge la siguiente enumeración de los órganos complementarios:

- 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.

En los Municipios, además de los anteriores, pueden existir los siguientes:

- 1) Los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.
- 2) Las Juntas Municipales de Distrito.

### **¿Qué funciones ejercen los Concejales-Delegados?**

En el Municipio, los Concejales-Delegados son aquellos que ostentan alguna de las delegaciones de atribuciones del Alcalde, por lo que ejercerán aquellas funciones que se especifiquen en el respectivo Decreto de Delegación.

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

- Por renuncia expresa formalizada por escrito ante la Alcaldía.
- Por revocación de la delegación adoptada por el Alcalde.
- Por pérdida de la condición de miembro de la Junta de Gobierno Local, o, en aquellos Municipios donde ésta no exista, de la 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 correspondiente. 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 del Alcalde, 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 especiales 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 de la Corporación.

Las cuentas anuales deben someterse, antes del 1 de junio, a informe de la Comisión Especial de Cuentas que está integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación. Por su parte, la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades Locales corresponde al Tribunal de Cuentas.

### ***¿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 los ciudadanos 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 el Alcalde, y que actuará como nexo de unión entre aquella y el Consejo.

### ***¿Cuáles son los órganos desconcentrados y los órganos descentralizados?***

El artículo 109 de la LAULA, establece que el municipio, en el ejercicio de su potestad de autoorganización y para dotar de mayor eficacia a la prestación de servicios, podrá organizar espacialmente el término municipal en circunscripciones territoriales.

Estas circunscripciones territoriales podrán ser:

- Desconcentradas (distritos, barrios, aldeas, pedanías...), carentes de personalidad jurídica y creadas por acuerdo plenario por mayoría absoluta. En el acuerdo de creación se determinarán los órganos de gobierno municipal, sus competencias y su estructura.
- Descentralizadas. Pueden ser, como vimos en el capítulo anterior (1.1.4), Entidades Vecinales o Entidades Locales Autónomas, así como las entidades instrumentales dependientes o vinculadas a la entidad local (agencias, fundaciones o empresas).

### ***¿Qué otros órganos complementarios existen en los Municipios?***

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

En cuanto a estos últimos, el Alcalde 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.

Por su parte, 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 respectivo ámbito territorial. Cada Junta tiene su propio Reglamento en el que se determinarán las funciones administrativas que, en relación con las competencias municipales, se deleguen o puedan delegarse en las mismas, sin perjuicio de la unidad de gestión del Municipio. Este Reglamento se considera parte integrante del Reglamento Orgánico.

## 1.2. Modificaciones en la constitución de los órganos municipales

### 1.2.1. Del Ayuntamiento en Pleno

#### *¿Cuándo se puede ver modificada la composición del Pleno?*

El Pleno del Ayuntamiento puede ver modificada su composición como consecuencia de las vacantes que se produzcan en las plazas de Concejales.

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 deben coincidir el número legal y el número de hecho, en la mayor medida posible, y para ello establece unos mecanismos rápidos de sustitución, que se irán examinando. Pero cuando a pesar de los procedimientos de sustitución, no quedasen más posibles candidatos o suplentes que puedan ser nombrados Concejales, se establece que los quórum de asistencia y votación previstos en la legislación vigente, se tengan que referir automáticamente al número de hecho subsistente de miembros de la Corporación (art. 182 LOREG).

### 1.2.2. De los Concejales

#### *¿Cuándo puede producirse una vacante en una plaza de 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 Concejales, 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 art. 15 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 celebrase, con lo cual el sistema de sustitución de los Concejales que han renunciado sería absolutamente intracorporativo (art. 195-3 LOREG).
2. La segunda solución sería que la Corporación solicitase de la Secretaría de la Audiencia Provincial la expedición de la credencial, según indica una 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 al siguiente 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 Concejal?**

El cargo de Concejal se puede perder no voluntariamente por las siguientes 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.

Interpretar que la resolución del Pleno en estos casos puede consistir en una

votación cuyo resultado sea la no aceptación de la pérdida del cargo de Concejal, supondría la posibilidad de la comisión de un delito de desacato a la autoridad judicial o la posibilidad de mantener en el cargo de Concejal a una persona fallecida.

Debe recordarse aquí que ya no es causa de pérdida del cargo de Concejal la baja en el partido en cuya candidatura figuró. El primitivo art. 11-7 de la Ley de Elecciones de las Corporaciones Locales, de 17 de julio de 1978, fue derogado por la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, y actualmente se mantiene el sistema de que cuando un Concejal 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 Concejal.

Las incompatibilidades con el cargo de Concejal y que pueden dar lugar a vacante 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 total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal o de algún establecimiento dependientes de ella (art. 178-2 LOREG).
- Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo (al no especificarse, se entiende que ello también afecta a los Jueces de Paz).
- Los militares profesionales y de complemento, y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo (se entiende que han dejado de incurrir en causa de inelegibilidad las personas que están prestando el servicio militar).
- 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 políticas declaradas ilegales con posterioridad por sentencia firme, y los declarados electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores, declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme.
- Los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, en el periodo que dure la pena.
- Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado, cuando la misma 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 en los términos previstos en la legislación penal.

Cuando se produzca una situación de incompatibilidad, los afectados tienen el derecho de optar entre la renuncia al puesto de Concejal o el abandono de la situación que dio origen a 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, declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme, se aplica lo dispuesto en el artículo 6.4 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 evidenciaren contradicción con ella, 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 (art. 178-3 LOREG).

Declarada una incompatibilidad para ser Concejal por el Pleno Corporativo, el afectado 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 dé origen a 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 Corporativo la vacante correspondiente y poner el hecho en conocimiento de la Administración Electoral a los efectos de su sustitución (art. 10 R.O.F.).

### 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 procede 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 (arts. 181 y 182.3 LOREG).

El Real Decreto 693/81, de 13 de marzo (B.O.E. 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 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 elecciones generales últimas celebradas en el municipio. Dentro de los 3 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 Alcalde.

Es importante considerar lo previsto en los artículos 100 y siguientes de la LAULA, 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 u otros, los municipios que experimentan la segregación permanecerán con el mismo número de Concejales que tenían, hasta la constitución de los nuevos Ayuntamientos. El nuevo municipio creado se regirá y administrará, provisionalmente, por una Comisión Gestora con tantos vocales como Concejales le correspondan, 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 (art. 61 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 (art. 183 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 quórum 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 renuncia del Alcalde a su cargo?***

El Alcalde puede renunciar a su cargo sin perder por ello su condición de Concejál. 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 (art. 40 R.O.F.). 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 (art. 198 LOREG).

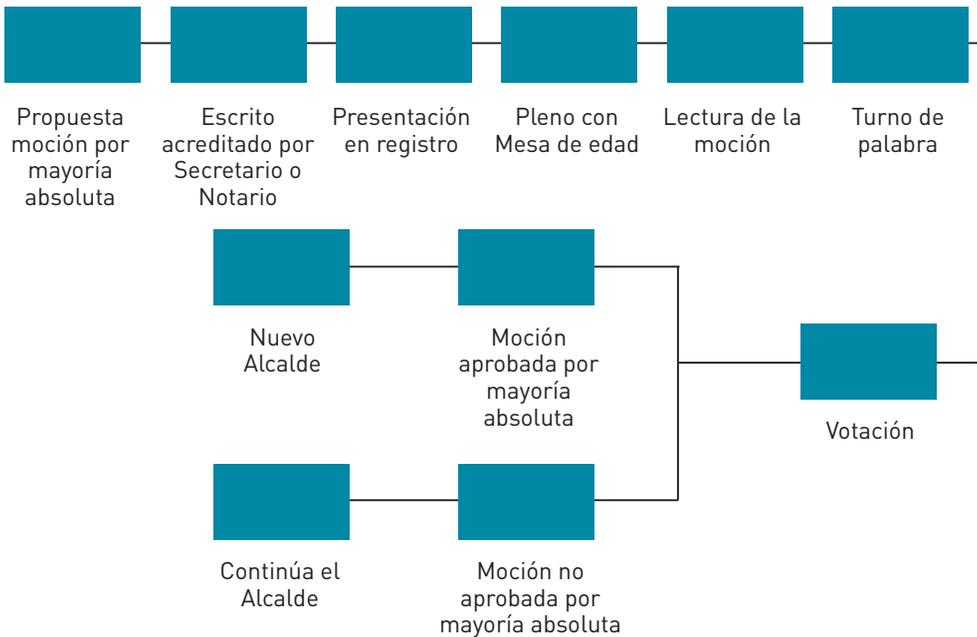
De igual modo se procederá en caso de que la Alcaldía quede vacante por fallecimiento o por sentencia firme (art. 40 R.O.F.).

### ***¿Cómo se tramita una moción de censura?***

El Alcalde 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 de la Corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

## PROCESO DE MOCIÓN DE CENSURA



- 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 Concejale 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 sobrevinida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura.

#### 1.2.4. Revocaciones de los nombramientos

La LBRL (arts. 23-1 y 23-3) sienta el principio de que los nombramientos realizados por el Alcalde de vocales de la Junta de Gobierno Local y de Tenientes de 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 el Alcalde, 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 (art. 46-1 R.O.F.).

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 (art. 46-3 R.O.F.).

##### *¿Cuándo se pierde la condición de vocal de la Junta de Gobierno Local?*

El Alcalde 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 de los Tenientes de Alcalde (art. 52 R.O.F.). Se entiende, aunque no exista regulación al respecto, 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 del Alcalde que deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia (art. 44 R.O.F.). 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 el Alcalde 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 con-

lleva 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 art. 43-3 R.O.F.

### *¿Se pueden modificar las Comisiones Informativas?*

Los vocales de las Comisiones Informativas no pueden ser cesados libre y discrecionalmente por el Alcalde, sino que la decisión es tomada por el Portavoz del Grupo al que pertenece, que lo comunica al Alcalde mediante escrito y que debe comunicar al mismo tiempo 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 (art. 125 R.O.F.). 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 lo juzgase inoportuno asumirá personalmente la presidencia de la Comisión Informativa (art. 125 R.O.F.).

## 1.3. Composición y elección órganos de Diputaciones

### *¿Cómo se eligen los órganos de las Diputaciones?*

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.

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.

El **Pleno** de la Diputación está compuesto por el Presidente y los Diputados. Estos últimos, de acuerdo con la LOREG. De esta forma, se contempla que el número de diputados correspondientes a cada Diputación se determina según el número de residentes en cada provincia, conforme al siguiente baremo:

DIPUTADOS	
Habitantes	Número de Diputados
Hasta 500.000	25
500.01 a 1.000.000	27
1.000.001 a 3.500.000	31
A partir de 3.500.000	51

Las Juntas Electorales Provinciales reparten, proporcionalmente y atendiendo al número de residentes, los puestos correspondientes a cada partido judicial, 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 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 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.

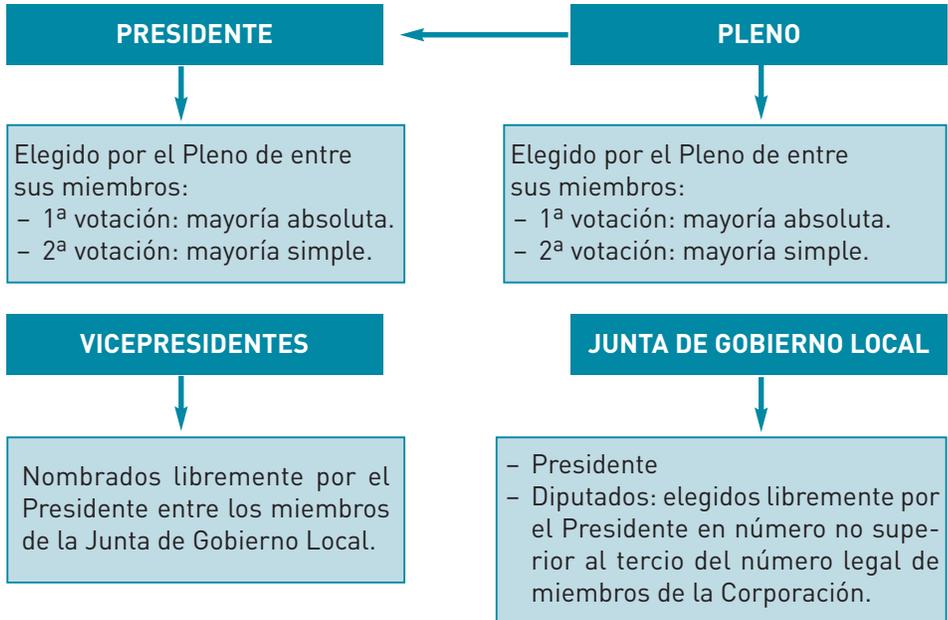
El mandato de los miembros de la Diputación es de cuatro años, contados desde la fecha de la elección, continuando en funciones, para la Administración ordinaria, hasta la proclamación de los nuevos candidatos.

El **Presidente** se elige entre sus miembros, reuniéndose para ello la Diputación en sesión constitutiva presidida por una mesa de edad, actuando como secretario el que lo sea 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, dando cuenta de ello al Pleno.

## ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE UNA DIPUTACIÓN PROVINCIAL



## 2. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL AYUNTAMIENTO

### 2.1. Las sesiones

#### *¿Qué tipos de sesiones se pueden celebrar en el pleno del Ayuntamiento?*

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 el Alcalde 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. En este último caso, la celebración del mismo 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 quórum 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, votación, deberá hallarse en la Secretaría de la Corporación, a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria.

- 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 quórum 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 la abstención, a efectos de la votación correspondiente. En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nueva votación, y 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?

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 al Alcalde (Art. 78-2 R.O.F.).

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 (art. 177-2 R.O.F.). 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 (art. 81 R.O.F.). 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 (art. 80-2 R.O.F.).

La convocatoria debe ser notificada a los Concejales en su domicilio con dos días hábiles al menos de antelación (art. 80.3 y 4 R.O.F.), sin perjuicio de lo que ya se ha referido en el caso de las sesiones extraordinarias urgentes.

La citación personal a los Concejales, al tener carácter de notificación, debe cumplir los requisitos de la misma, exigiéndose, por tanto, la firma del duplicado con indicación del lugar, día y hora en que la recibe.

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 lo ha solicitado un tercio de los Concejales con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse, así como cuando lo ordene el Alcalde (art. 54-1 T.R.).

Respecto a la inclusión de **asuntos** en el orden del día, 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 (art. 82-2 R.O.F.).

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 (art. 82-3 R.O.F.).

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 (art. 83 R.O.F. y 48 T.R.). La mayoría absoluta en favor de la urgencia del asunto permitirá la apertura de debate y su posterior votación.

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 (art. 51.T.R. y art. 83 R.O.F.).

### **¿Qué requisitos 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 (art. 85-1 R.O.F.). 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 (art. 88-2 R.O.F.).

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.

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 (art. 87 R.O.F.). Queda a la potestad discrecional del Alcalde la facultad de continuar las sesiones o de levantarlas después de las cero horas.

C. De **forma**. La sesiones plenarias 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.

Para declarar secreta una sesión plenaria por los motivos antedichos, se precisa votación del Pleno por mayoría absoluta (art. 88-1 R.O.F.). 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 (art. 113-1-b R.O.F.). 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 (art. 88-3 R.O.F.).

**D. Requisitos subjetivos.** Si en la primera convocatoria no existiera el quórum necesario de asistencia, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después. Si tampoco entonces se alcanzase el quórum 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 (art. 90-2 R.O.F.). Conviene precisar que el citado quórum 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. Por eso es necesario que el quórum se mantenga durante toda la sesión. En consecuencia, se interrumpirá si se ha perdido el quórum por ausentarse algunos miembros, 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, el Alcalde preguntará si algún Concejales tiene que formular alguna observación al Acta de la sesión anterior que ya ha sido 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 (art. 91-1 R.O.F.). 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. No obstante, el Alcalde 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, el Alcalde 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. Por este procedimiento, una moción de censura no podrá nunca incluirse en una sesión ordinaria (art. 91-2-3-4 R.O.F.).

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 (art. 93 R.O.F.). 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 de los acuerdos de haber quedado enterado de comunicaciones oficiales.
4. **Acuerdos con debate.** Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Alcalde del modo siguiente:
  - a. Sólo podrá hacer uso de la palabra el Concejales que haya obtenido previa autorización del Alcalde.
  - b. 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.
  - c. A continuación, los diversos grupos consumirán un primer turno y el Alcalde cuidará de que todas las intervenciones tengan una duración igual.
  - d. Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde que se le conceda un turno por alusiones, que será breve y conciso.
  - e. 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.
  - f. Sólo se admitirán las interrupciones del Alcalde para llamar al orden o a la cuestión debatida.
  - g. 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 (art. 94 R.O.F.).

### *¿Se puede expulsar a algún asistente de la Sala?*

El Alcalde puede expulsar de la sala a aquellos asistentes que impidan el normal funcionamiento de la sesión. Pero, en el caso de los Concejales, esta expulsión debe someterse a unas exigencias superiores. El Alcalde puede llamar al orden al Concejales 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 (art. 95 R.O.F.).

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 (art. 76 LBRL). En estos casos, el Concejales 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 (art. 96. R.O.F.).

### **¿Existen alternativas a la propuesta de acuerdo?**

En el orden del día figuran 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. Hay varias alternativas a este sistema normal:

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 (art. 97-4 R.O.F.).
2. Enmienda. Es la propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentado por Concejales no perteneciente a la Comisión Informativa. La enmienda se presenta por escrito al Alcalde antes de iniciarse la deliberación del asunto (art. 97-5 R.O.F.).
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 (art. 97-3 R.O.F.).
4. Ruego. En el orden del día de las sesiones ordinarias debe figurar siempre un punto de ruegos y preguntas de los Concejales (art. 82-4 R.O.F.). El ruego es la formulación de una propuesta de actuación dirigida a alguno de los Órganos de Gobierno municipal. Puede debatirse sobre el ruego, pero no puede someterse a votación ni convertirse en acuerdo (art. 97-6 R.O.F.). Los ruegos se pueden efectuar oralmente o por escrito y serán debatidos generalmente en la sesión siguiente, sin perjuicio de que lo puedan ser 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 aplase su contestación a la sesión siguiente (art. 97-7 R.O.F.).

6. Asunto sobre la mesa. 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 pedir 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 aplase su estudio, quedando sobre la mesa hasta la próxima sesión.

### 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 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.
- El Alcalde 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.
- El Alcalde 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 Presidente con el voto de calidad.
- 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

Las votaciones pueden ser (art. 46-2-d LBRL y art. 101 R.O.F.):

- Ordinarias. Son las que se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disentimiento o abstención.
- 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 Concejel, responde 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.
- Secretas. Son las que se realizan por papeleta que cada Concejel va depositando en una urna o bolsa. La votación secreta sólo podrá utilizarse para la elección o destitución de personas. Ha de tenerse en cuenta 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 legitima 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 Concejel en cuestión, con su nombre y apellidos, ha votado negativamente el acuerdo.

Este asunto queda recogido en el artículo 109.1 h) R.O.F., donde se contempla 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. Quórum 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 del Alcalde (art. 47.1 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 la Ley Básica 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 quórum reforzado, los acuerdos se adoptan cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de concejales. Según el artículo 47.2 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 LAULA, 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).
- b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta Ley (en la LAULA, no se requiere el acuerdo al respecto del Consejo de Gobierno, sino que, tanto la iniciativa como el acuerdo final en estas cuestiones, corresponde al Pleno mediante mayoría absoluta).
- 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 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, que finalizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno).
- 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, el Alcalde plantea 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 el Alcalde no puede conceder el uso de la palabra y ningún Concejales 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 quórum 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.

## 3. LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DE LOS ENTES LOCALES

La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas se fundamenta actualmente en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que es el cuerpo normativo principal y común que regula el empleo público en todas las Administraciones Públicas.

### 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 la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 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.

#### 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.

### ¿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.

### ¿Qué tipos de funcionarios de carrera hay en la Administración Local?

Los funcionarios de carrera los podemos dividir en dos clases:

- Funcionarios con habilitación de carácter estatal.
- 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.

<b>GRUPO</b>
SUBGRUPO TITULACIÓN <i>EQUIVALENCIA TRANSITORIA</i>
<b>Grupo A</b> Subgrupo A1 Título universitario de Grado <i>Anterior Grupo A</i> Subgrupo A2 <i>Anterior Grupo B</i>
<b>Grupo B</b> Título de Técnico Superior
<b>Grupo C</b> Subgrupo C1 Título de Bachiller o Técnico <i>Anterior Grupo C</i> Subgrupo C2 Título de graduado en E.S.O. <i>Anterior Grupo D</i>

### 3.1.1.1. Funcionarios con habilitación de carácter estatal

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

- 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.
- La contabilidad, tesorería y recaudación.

La escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal 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 estatal?*

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 **ordinario** y el concurso **unitario**.

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 **libre designación**, 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:*

**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.*

**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 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.*

**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.*

**Nombramiento accidental:** *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.*

**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.*

*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

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. Son ejemplos de este tipo de funcionarios los que integran la policía local o los cuerpos de bomberos

### 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.

- 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. 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.

### **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 de este Estatuto, determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Serán públicos este número y las condiciones retributivas.

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.

### ***¿Qué 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 estimamos que 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. La plantilla de personal**

#### ***¿Quién aprueba la plantilla?***

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.

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, economía y eficiencia, estableciéndose de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

### ***¿Pueden ampliarse las plantillas en las Entidades Locales?***

Las plantillas pueden ampliarse en los siguientes supuestos:

- Cuando el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o capítulos de gastos corrientes no ampliables.
- Siempre que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales.
- Lo enunciado anteriormente será sin perjuicio de las limitaciones específicas contenidas en leyes especiales o coyunturales.

### **3.2.2. 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 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.

### **3.2.3. 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 Diario oficial correspondiente.

La OEP podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

### 3.2.4. 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.
- 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.

Asimismo, a raíz de la entrada en vigor de la LAULA, desaparece la obligación de designar vocales representantes de la Comunidad Autónoma en los tribu-

nales que hayan de constituirse en las distintas entidades locales para llevar a cabo la selección de su personal funcionario.

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 establecidas en el apartado anterior), 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 fun-

cionario 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 renuncias 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 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

- 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

- 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 de reunión, en los términos establecidos legalmente.

### 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 siguientes 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 de los ciudadanos, fundamentándose en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- Ajustar su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y 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, y 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?***

- Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
- El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
- Obedecerán 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.
- Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas.  
Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
- Rechazarán 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.
- Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
- Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
- Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
- Pondrán 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.
- Garantizarán 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 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 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 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 la 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 de las Comunidades Autónomas.
- La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- Las normas que fijen 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 fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.
- Los planes de Previsión Social Complementaria.
- Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción 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.

### ¿Qué materias no son objeto de negociación obligatoriamente?

Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

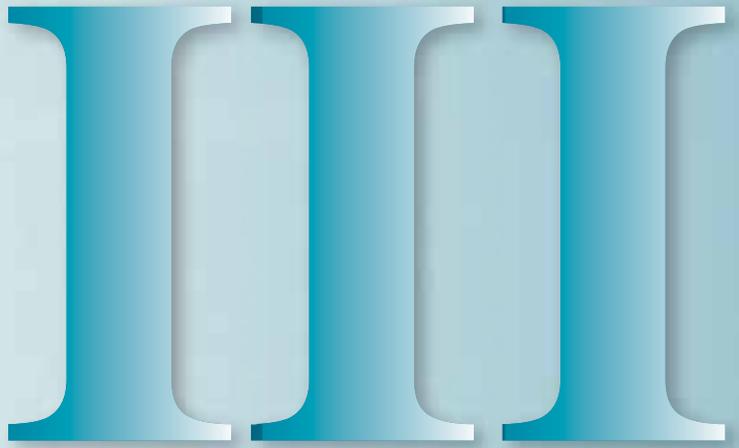
- Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a 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 empleados públicos se contempla en el EBEP no sólo como un derecho individual y una regla de conducta respecto a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades, sino también 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 IV AFCAP 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 o más Entidades Locales, que agrupen conjuntamente, al menos, 200 empleados públicos. Cada entidad sólo podrá participar en un plan agrupado.
- Planes Interadministrativos. Se destinan a empleados de la Administración promotora y a 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.



El  
Presupuesto



# 1. EL PRESUPUESTO

## 1.1. Concepto

### ¿Qué es el presupuesto?

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

Todos los ingresos deben incluirse en un único documento presupuestario sin que pueda haber ingresos y gastos fuera del presupuesto

#### NO AFECTACIÓN

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

Los presupuestos se aprueban anualmente. Además, su ejecución abarca todos los gastos e ingresos realizados durante el ejercicio al que se refieren.

#### ESPECIALIDAD

Los créditos presupuestarios se encuentran limitados en una triple vertiente:

- 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

El presupuesto debe aprobarse formalmente equilibrado, si bien, esto no implica que en términos económicos deba existir equivalencia entre las masas de ingresos y gastos, corrientes, de capital y financieros.

#### UNIVERSALIDAD

Todos los ingresos y gastos deben figurar explícita y expresamente en el presupuesto.

### **¿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 económica<sup>1</sup> 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 suministros, y servicios sometidos a la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Públicos 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 ánimos de lucro.

---

<sup>1</sup> La clasificación presupuestaria se explica en el apartado "Estructura del Presupuesto".

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 titular único participe 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 preven realizar en el ejercicio.

## ¿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 500/1990, 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 la 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.

## 1.2. Estructura presupuestaria

### *¿Qué forma o estructura tiene un presupuesto?*

Esta materia ha sido objeto de reciente regulación en la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, cuya entrada en vigor ha tenido lugar el 1 de enero de 2010, disponiéndose 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 pretenden conseguir. Es decir los presupuestos deben presentarse, obligatoriamente, en dos clasificaciones diferentes: la clasificación económica y por programas del gasto.

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.
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 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 previsiones 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 Autónomas 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 ocasionen 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.

## ***¿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.

## ***¿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 es el presidente de la Corporación el responsable de esta tarea. El interventor únicamente debería desarrollar una labor de informe.

### ***¿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 presupuestarios 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.

### ***¿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, se 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 distintas áreas de gasto, 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 distintas áreas de gasto (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 la 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 ordenación de los pagos se acomodará al Plan de Disposición de Fondos de la Entidad que establezca el Presidente de la Entidad –o el órgano correspondiente de los Organismos Autónomos–, y que ha de perseguir la gestión eficaz y eficiente de la Tesorería de la Entidad. La normativa local únicamente señala que el Plan de Tesorería ha de dar prioridad a los gastos de personal y a las obligaciones pendientes de pago contraídas con anterioridad al ejercicio económico.

### ***¿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 contará 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 conciertan, 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.

### *¿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.

### ***¿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.).

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.

Derechos Reconocidos Netos del Ejercicio

– Obligaciones Reconocidas Netas del Ejercicio

= Resultados Presupuestario del Ejercicio

### ***¿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 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.

Derechos reconocidos netos del ejercicio

– Obligaciones reconocidas netas del ejercicio

= Resultados presupuestario del Ejercicio

– Desviaciones positivas de financiación

+ Desviaciones negativas de financiación

= Resultado presupuestario ajustado al ejercicio

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.

### ¿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.

+ 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

Los fondos líquidos en la Tesorería Local están compuestos por los saldos disponibles en cajas de efectivo y en cuentas bancarias.

### ***¿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?***

La fijación de los saldos de dudoso cobro –que en ningún caso implica la baja o anulación de los derechos, sino que simplemente se trata de un ajuste de valoración–, puede realizarse bien de forma individual, bien a través de un porcentaje sobre el total de los derechos pendientes de cobro. Asimismo, se deberá tener en cuenta la antigüedad de las deudas, su importe, la naturaleza de los derechos pendientes de cobro, la eficacia recaudatoria de los mismos en periodo voluntario y en vía ejecutiva, y todos aquellos criterios que considere el Pleno de la Entidad.

### ¿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 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece las actuaciones siguientes:

ACTUACIONES PREVISTAS	
1º 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 superávit que permitan enjugar el déficit acumulado.
2ª 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"> <li>- Que su importe no supere el 5% de los ingresos corrientes del Presupuesto de la Entidad.</li> <li>- Que la carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de las operaciones concertadas no supere el 25% de los ingresos corrientes del presupuesto.</li> <li>- Que la nueva operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que las haya concertado.</li> </ul>
3º. En última instancia, si no se pudiese 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 de acuerdo con 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 están 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). El modelo normal se aplica en los siguientes casos:

- Municipios con presupuesto superior a 3.000.000 euros.
- Municipios con presupuesto entre 300.000 euros y 3.000.000 euros con población superior a 5.000 habitantes.
- Demás Entidades Locales con presupuesto superior a 3.000.000 euros.
- Organismos Autónomos dependientes de los anteriores. El modelo simplificado, por su parte, tiene el siguiente ámbito de aplicación:
- Municipios con presupuesto inferior o igual a 300.000 euros.
- Municipios con presupuesto entre 300.000 euros y 3.000.000 euros con población que no supere los 5.000 habitantes.
- Demás Entidades Locales con presupuesto igual o inferior a 3.000.000 euros.
- Organismos Autónomos dependientes de los anteriores. Finalmente, el modelo básico es opcional y podrán adoptarlo las Entidades Locales con un presupuesto inferior o igual a 300.000 euros y de las que no dependan organismos autónomos o sociedades mercantiles. Por su parte, las Sociedades Mercantiles dependientes de la Entidad Local están obligadas al cumplimiento de las disposiciones del Código de Comercio y al sometimiento al Plan General de Contabilidad vigente para las empresas.

### *¿Qué información hay que rendir?*

Al término del ejercicio contable, que coincide con el ejercicio presupuestario, las Entidades Locales habrán de formar la Cuenta General, a fin de poner de manifiesto la gestión económico patrimonial desarrollada en el ámbito de la Entidad. La Cuenta General, elaborada por la Intervención del Ente local, integrada por las cuentas de la propia Entidad, de sus Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles de capital íntegramente propiedad de la misma.

### ***¿Qué estados forman las cuentas de la Entidad Local y de sus Organismos Autónomos?***

La cuenta de la propia Entidad Local y de sus Organismos Autónomos está formada por los estados que reflejan la situación económico financiera y patrimonial, los resultados económico-patrimoniales y la ejecución y liquidación de los presupuestos.

La estructura exacta de las cuentas se encuentra recogida en las correspondientes Instrucciones de Contabilidad.

### ***¿Qué cuentas presentan las Sociedades Mercantiles íntegramente propiedad de las Entidades Locales?***

Las cuentas de las Sociedades Mercantiles que integran la Cuenta General de la Entidad Local, se elaborarán conforme al Plan General de Contabilidad en vigor y constará de los estados propios de la contabilidad financiera.

### ***¿Qué plazo hay para la elaboración de la Cuenta General?***

Los estados de cuentas elaborados conforme a las disposiciones de la Instrucción de Contabilidad Local deberán ser rendidos y aprobados por el presidente de la Corporación antes del 15 de mayo del ejercicio inmediato siguiente al que hacen referencia. Por su parte, los Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles dependientes, deberán remitir sus cuentas debidamente elaboradas a la Corporación Local dentro del mismo plazo.

Una vez formada la Cuenta General por la Intervención de la Entidad Local, se someterá antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local.

La Comisión Especial de Cuentas estará integrada por miembros de los distintos grupos políticos de la Corporación.

La Cuenta General, con el informe de la Comisión, será expuesta al público por un plazo de quince días. Durante esos días y ocho más, los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos y observaciones. La Comisión, una vez examinadas éstas, emitirá un nuevo informe.

### ***¿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 autónomos.

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.

### ***¿Hay obligación de presentar información periódica al Pleno?***

Existe la obligación de rendir, al Pleno de la Corporación, información adicional a la Cuenta General. El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece la obligación de remitir, por medio de su Presidencia y en los plazos establecidos por el propio Pleno, información relativa a:

- Ejecución del presupuesto de ingresos.
- Ejecución del presupuesto de gastos.
- Movimientos y situación de la Tesorería, poniendo de manifiesto los cobros y los pagos ocurridos durante el periodo a que se refiera la información.

### ***¿Existe la obligación de rendir cuentas a otras administraciones públicas?***

Los Entes locales deberán remitir la información necesaria al Ministerio de Economía y 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.

## 2. LAGESTIÓN 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 deuda<sup>1</sup>.
- 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.

#### *¿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

---

<sup>1</sup> Desde la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales los bonos emitidos por Corporaciones Locales son considerados "Deuda Pública".

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?

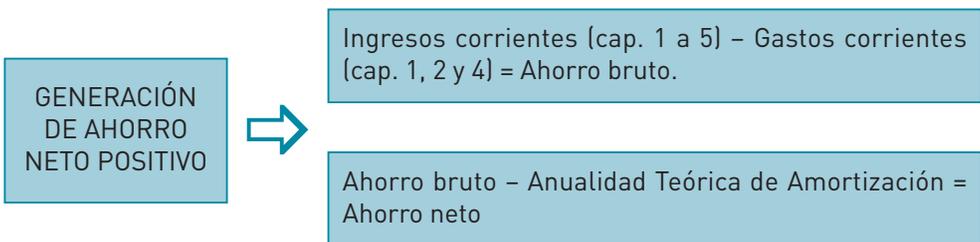
Límites externos a la discrecionalidad de los Entes Locales sobre sus decisiones de endeudamiento:

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 Economía y 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:

#### 1. 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 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.

#### CONDICIÓN DE EQUILIBRIO



Cuando el ahorro neto sea de signo negativo, el Pleno de la respectiva Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero a realizar en un plazo no superior a tres años, en el que se adopten medidas de gestión, tributarias, financieras y presupuestarias que permitan, como mínimo, ajustar a cero el ahorro neto negativo de la Entidad, Organismo Autónomo o Sociedad Mercantil. Dicho plan deberá ser presentado conjuntamente con la solicitud de autorización de la operación de crédito correspondiente.

2. Cuando el volumen del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y a largo plazo exceda del 110% de los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior:

El cálculo del porcentaje regulado se realizará considerando las operaciones de créditos vigentes, tanto a corto como a largo plazo, valoradas con los mismos criterios utilizados para su inclusión en el balance. El riesgo derivado de los avales se computará aplicando el mismo criterio anterior a la operación avalada. Por otra parte, las Entidades Locales de más de 200.000 habitantes podrán optar por sustituir las autorizaciones antes comentadas por la presentación de un Escenario de Consolidación Presupuestaria a tres años con objetivos de déficit y deuda. Dichos escenarios serán aprobados por el órgano con tutela financiera sobre ellos, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda. En las situaciones en las que las Administraciones Locales necesiten de autorización para la concertación de una operación financiera, será el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (descrito en el punto tres) el que se tendrá en cuenta, con carácter preferente, por parte del órgano autorizante.

### **Operaciones de endeudamiento sujetas a autorización por su propia naturaleza.**

En todo caso precisarán de la autorización del Ministerio de Economía y 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):

- Para realizar operaciones, tanto de corto como de largo plazo, que se formalicen en el extranjero o con entidades financieras no residentes en España, cualquiera que sea la divisa utilizada.
- Para la realización de emisiones de bonos o cualquier otra apelación al crédito público. En las emisiones domésticas es necesaria también la autorización la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

### **Requisitos para la contratación de operaciones.**

- La existencia de presupuesto aprobado para el ejercicio en curso es un requisito que condiciona la posibilidad de contratar operaciones de endeudamiento (artículo 51 LRHL).

La concertación de cualquiera de las modalidades de crédito requerirá que la Entidad correspondiente disponga del presupuesto aprobado para el ejercicio en curso, extremo que deberá ser justificado en el momento de suscribir el correspondiente contrato, póliza o documento mercantil en el que se soporte la operación, ante la entidad financiera correspondiente.

Excepcionalmente, cuando se produzca la situación de prórroga del presupuesto, se podrán concertar operaciones de crédito tanto a corto como a largo plazo, siempre y cuando cumpla los límites fijados por la ley descritos con anterioridad.

## 1. Requisitos internos para la contratación de operaciones financieras.

- Informe de intervención que analice la capacidad de pago de la Entidad Local para hacer frente en el tiempo a las obligaciones que de aquellas se deriven para la misma.
- Para la deuda a largo plazo: aprobación por el Pleno, excepto en aquellos casos en los que la deuda a contratar no supere el 10% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, en los que bastará la aprobación del Presidente del Pleno.
- Para la deuda a corto plazo: siempre que el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15% de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, bastará la aprobación por parte del Presidente. Una vez superados dichos límites, la aprobación corresponderá al Pleno de la Corporación Local.

### *¿Pueden las entidades locales aportar garantías crediticias?*

Requisitos internos para la contratación de operaciones financieras: La TRLHL en su artículo 50, 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 que 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 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?*

En 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:

- a) Forma de expedición y de ejecución de las órdenes de pago a justificar.
- b) Situación y disposición de los fondos.
- c) Pagos con fondos a justificar.
- d) Contabilidad y control.
- e) Límites cuantitativos.
- f) Conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.
- g) Régimen de las justificaciones.

Del análisis de la regulación normativa se deducen las siguientes conclusiones:

1. Los pagos a justificar tienen carácter presupuestario.
2. 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.
3. 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:

- 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.

### 2.2.3. Morosidad

#### **Obligación de hacer informe de obligaciones pendientes de pago con detalle de su plazo de pago.**

La Ley 15/2010, ha introducido una nueva obligación para los Tesoreros e Interventores. Estos funcionarios deberán 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 encuentran pendientes de pago, están incumpliendo los plazos de pago. De la regulación de la ley se desprende una posible, que no obligatoria, presentación de los informes y debate en el Pleno de la Corporación, así como su remisión en cualquier caso a los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, y a los de las Comunidades Autónomas en aquellos casos que tengan atribuida la tutela financiera de las Entidades Locales.

La ley señala que la información obtenida a través de esos informes se podrá utilizar para la elaboración de un informe periódico y de carácter público sobre el cumplimiento en los plazos de pago de las Administraciones.

#### **Registro de facturas como herramienta para tramitar expedientes de reconocimiento de obligación de pago de facturas.**

El otro control que se ha introducido en el artículo quinto de esta ley, se refiere a la obligación de establecer el registro de facturas en las Entidades Locales, cuya gestión dependerá de la Intervención o del órgano que tenga atribuida la función de contabilidad. Este registro de facturas se establece como herramienta necesaria para poder dar cumplimiento a la nueva exigencia establecida por la ley de que en el plazo máximo de un mes, desde la fecha de registro la factura, se tramiten los expedientes de reconocimiento de las obligaciones derivadas de las facturas presentadas, estando habilitada la Intervención, en caso de que dicho plazo se incumpla, a requerir al órgano gestor que justifique por escrito la falta de tramitación de ese reconocimiento de la obligación. Respecto de las facturas que se hayan registrado y que en el plazo de tres meses no se haya realizado la tramitación del reconocimiento de la obligación, la Intervención debe incorporar al informe trimestral sobre cumplimiento de plazos de pago. De estos informes tendrá conocimiento el Pleno Municipal, debiendo, en los quince días siguientes a la sesión en la que ha tenido conocimiento, publicar un informe de las facturas y de los documentos presentados.

#### **Las sociedades municipales también tienen estas obligaciones.**

En esta línea de transparencia e información de la gestión, en la disposición adicional tercera de la Ley 15/2010, aparece regulado un nuevo 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 deberá incluir en la Memoria de las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2010, de acuerdo con el contenido que a tal efecto establezca el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Artículo 200.4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el artículo 205.4, y, si se demorase, deberá 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 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales .....

No obstante, en la disposición transitoria octava, se indica que la aplicación de los plazos contenida en el artículo 200.4 de la Ley, será efectiva a partir del uno de enero de 2013. A partir de la entrada en vigor de la ley, y hasta el 31 de diciembre de 2010, el plazo será de cincuenta y cinco días. Durante el ejercicio 2011, el plazo se reduce a cincuenta días desde la fecha de acreditación de la deuda. Para el ejercicio 2012, el plazo se reduce a cuarenta días.

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.)

### 2.3. 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. 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, en contraste con las restricciones señaladas para el endeudamiento a largo plazo, encuentran en la regulación un marco flexible para la concertación de las operaciones llamadas de tesorería, por un plazo no superior a un año, amparadas en el Real Decreto Ley 8/2010, artículo 14.tres

- “Sobre la cancelación a 31-12-2010 de las operaciones de tesorería, significa que se altera la prioridad legal de pagos establecida hasta ahora, en el artículo 187 del TRLRHL, o sea que los pagos tendrán, la siguiente prioridad legal:

1º) Cancelación de operaciones de tesorería.

2º) Pagos de obligaciones de personal

3º) Pagos de obligaciones procedentes de ejercicios anteriores Si es así, las consecuencias son imprevisibles pues no podría pagarse ninguna obligación sin haber garantizado previamente, la cancelación a 31 de diciembre de las operaciones de tesorería vigentes.

## ¿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 lo 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?***

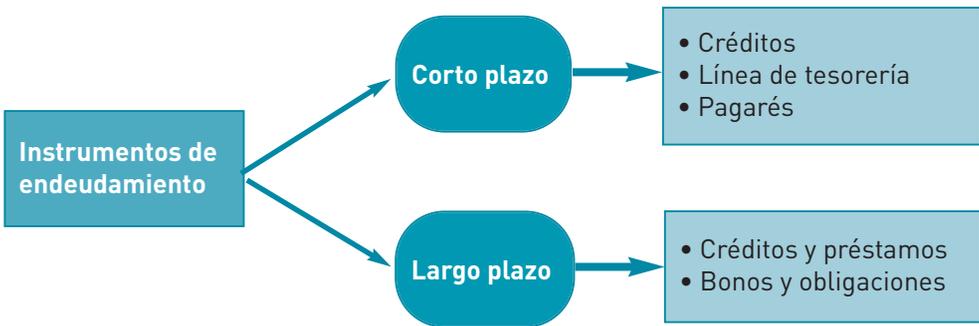
Desde la entrada en vigor del euro como moneda única del Área Euro pocas son las divisas entre las que se puede elegir para materializar el endeudamiento (excluyendo todas aquellas de países emergentes). Un cierto grado de diversificación en la divisa de endeudamiento puede resultar recomendable bajo 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 va-

lores. 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 prefija 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.

## ¿Qué implica la firma de un tipo de interés fijo en un préstamo?

El tipo de interés fijo se establece en el momento de la firma del contrato y se mantiene a lo largo de toda la vida de la operación. Normalmente, los contratos con tipos de interés fijo incluyen una cláusula que penaliza la amortización anticipada (la devolución del principal antes de la fecha establecida en el contrato, ya sea total o parcialmente).

El tipo de interés fijo permite al prestatario conocer con certeza todos los flujos que serán devengados por el préstamo a lo largo de su vida, siendo el riesgo de mercado de este tipo de financiación de que los tipos de interés bajen por debajo del nivel del fijado.

Los intereses con un tipo de interés fijo se calculan de la siguiente manera:

$$\text{Saldo vivo} \times \text{Tipo fijo} \times (\text{Días transcurridos} / \text{Base de cálculo}) = \text{Intereses devengados}$$

## ¿Qué significa días transcurridos/ base de cálculo?

Los intereses generados a lo largo de un periodo vendrán determinados por tres factores: saldo vivo, nivel del tipo de interés y tiempo transcurrido. En este último caso el mercado establece determinadas convenciones respecto a cómo “contabilizar” el tiempo que transcurre entre dos fechas.

Se le suele llamar base a la combinación de base y método de cómputo (es decir, de “Días transcurridos y Base de cálculo”).

Las bases de cálculo establecen la unidad de tiempo a la que se refiere un tipo de interés determinado, de tal manera que se establece un mecanismo homogéneo para contabilizar el número de días entre dos fechas para la posterior aplicación correcta de los intereses a pagar/cobrar. Las bases más usuales son la 360 y la 365, cifras que hacen referencia al número de días comerciales al año.

Los *métodos de cómputo* o *días transcurridos* establecen la forma de computar el tiempo transcurrido a lo largo de un periodo, para calcular los intereses aplicando el tipo y la base. Los métodos más usuales son “actual” (tiene en cuenta los días efectivamente transcurridos, los días naturales) y “30” (asociado a la base 360 y en la que se considera que todos los meses del año tienen 30 días) y se utilizan para computar el número de días transcurridos. Las bases de cálculo más usuales se definen a continuación:

- Actual/360 En el numerador estará el número de días corrientes (*current days*) entre dos fechas. En el denominador se pondrá 360.
- Actual/365 En el numerador estará el número de días corrientes (*current days*) entre dos fechas. En el denominador se pondrá 365.
- 30/360 En el numerador estará el número de días transcurrido entre las dos fechas, asumiendo meses de 30 días. En el denominador se pondrá 360.

### Ejemplo de bases

Conforme a la base 30/360, un capital inicial de 1.000.000 de euros, un tipo de interés del 5% pagadero semestralmente y una inversión con un horizonte temporal de 6 meses, el rendimiento que se obtendría al final del periodo de la inversión se calcularía de la siguiente manera:

6 meses x 30 días al mes = 180 días

$$\text{Rendimiento} = 1.000.000 \times \left( 1 + 5\% \times \frac{180}{360} \right) = 1.025.000$$

$$\text{Intereses} = 1.000.000 \times 5\% \times \frac{180}{360} = 25.000$$

### ¿Qué implica la firma de un tipo de interés variable en un préstamo?

El tipo de interés variable se establece en base a un índice de referencia (actualmente, el tipo de referencia más utilizado es el Euribor) al cual se le añade o se le sustrae un diferencial (o *spread*), dependiendo de la calidad crediticia del prestatario.

El tipo de interés variable no permite al prestatario conocer con certeza los flujos que serán devengados por el préstamo a lo largo de la vida. Un tipo de interés variable tiene el riesgo de mercado de que los tipos de interés suban por encima del nivel del tipo de financiación. Eso sí, si los tipos de interés bajan y la financiación es a tipo de interés variable, el prestatario se beneficiará de dichas caídas. Los intereses con un tipo de interés variable se calculan de la siguiente manera

$$\text{Saldo vivo} \times (\text{Euribor} + \text{diferencial}) \times (\text{Días transcurridos/Base de cálculo}) = \text{Intereses}$$

### ¿Qué es el diferencial o spread?

El diferencial o *spread* "mide" el riesgo de crédito que, según el prestamista (la entidad financiera), tiene el prestatario en el momento de acordar las condiciones de la operación. Si se trata de una oferta a tipo de interés variable, el diferencial será el margen que se ofrece sobre/bajo el tipo de interés de referencia. Si la oferta es de un tipo de interés fijo, el diferencial estará incluido dentro del tipo fijo ofertado y no podrá ser observado de manera directa.

El diferencial es el pago que exige una entidad financiera para remunerar el riesgo que asume al prestar fondos a una corporación local por encima del que asume con el Tesoro.

### ***¿Se puede sustituir un índice de referencia por otro diferente en un contrato de préstamo ya firmado?***

Sólo podrá sustituirse el índice de referencia en el caso de que las partes contratantes así lo acuerden de manera expresa a no ser que el contrato tenga una cláusula que recoja la posibilidad de sustitución automática bajo algún supuesto determinado (por ejemplo, en el caso de que el índice de referencia dejase de ser publicado o no hubiera forma de acceder al mismo) en cuyo caso el nuevo índice de referencia será el que estuviese recogido en el contrato o póliza del préstamo).

### ***¿Con qué frecuencia conviene liquidar los intereses de un préstamo?***

Esta decisión estará en función de factores distintos si el tipo de interés del préstamo es fijo o variable. Si el tipo de interés del préstamo es fijo, la decisión de la frecuencia de liquidar mensual, trimestral, semestral o anualmente será un tema de gestión del endeudamiento. No cabe duda de que la liquidación mensual de intereses resulta más compleja administrativamente, que las liquidaciones más espaciadas en el tiempo.

Por el contrario, si el tipo de interés del préstamo es variable, la elección del plazo de liquidación de intereses estará en función de las expectativas que el prestatario tenga sobre la evolución futura de los tipos de interés. De este modo, si se espera que los tipos de interés bajen en los próximos meses, será preferible liquidar los intereses cada poco tiempo (mensualmente), de tal modo que pueda beneficiarse de esas relajaciones en la curva cuando se produzcan. Si por el contrario, el prestatario espera una fuerte subida de los tipos de interés, preferirá pagar anualmente de tal modo que el movimiento de la curva en los meses posteriores no le afecte.

## **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 MAP, 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. POLÍTICA PRESUPUESTARIA

### 3.1. Estabilidad presupuestaria

#### *¿Qué se entiende por estabilidad presupuestaria?*

Durante los años 80, los países industrializados de nuestro entorno se vieron inmersos en un proceso de acumulación de fuertes déficit presupuestarios que desencadenaron una preocupación generalizada por la sostenibilidad de las finanzas públicas y el margen de maniobra de la política fiscal. Como consecuencia, en los siguientes años se pusieron en marcha planes de consolidación fiscal, apoyados en un amplio consenso, que persiguieron reconducir los niveles de déficit y deuda hasta valores considerados más aceptables.

El establecimiento de reglas fiscales –normas legales que restringen el gasto, el déficit o la deuda públicos– contribuye, según sus defensores, a lograr una mayor eficiencia en el gasto, y a favorecer la estabilidad macroeconómica reduciendo la inflación, los tipos de interés y aumentando el ahorro nacional, lo que redundaría en un mayor crecimiento económico. Al mismo tiempo, sobrevienen unos costes en términos de pérdida de margen de actuación de la política presupuestaria como mecanismo estabilizador del ciclo económico y, también, como herramienta especialmente útil en un contexto de unión económica y monetaria, de lucha contra los efectos de potenciales perturbaciones asimétricas, es decir, aquéllas que, dentro de una zona monetaria única, afectan solamente a un área determinada. Asimismo, debe sacrificarse en cierto grado la inversión pública y se acaba con la tradicional relación positiva entre déficit público y crecimiento, al menos, en el corto plazo.

La estabilidad presupuestaria, dentro de este contexto, no es otra cosa que el establecimiento de medidas, y normativa con el fin de limitar el déficit público y propiciar un escenario estable y predecible de gasto público en un horizonte de medio plazo. En la práctica, la estabilidad presupuestaria se ha interpretado en nuestro entorno más cercano de diferentes modos, comenzando por los conocidos criterios de convergencia de Maastricht y su extensión en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los Escenarios Autonómicos de Consolidación Presupuestaria, las modificaciones introducidas en la normativa reguladora de las Haciendas Locales o, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y sus posteriores modificaciones.

#### *¿Qué controles sobre el déficit público establece la normativa comunitaria?*

La exigencia de consolidación fiscal a escala comunitaria arranca del proceso de construcción de la Unión Monetaria. Como condición previa para el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, las autoridades consideraron necesario exigir a los Estados aspirantes el cumplimiento de unas reglas de disciplina fiscal que favoreciesen la entrada en circulación de la moneda única, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica de la futura área euro. Surgen entonces los con-

cidos límites del 3% del PIB y del 60% del PIB de déficit público y deuda pública, respectivamente. Una vez superado el umbral de la entrada en la tercera fase, la disciplina fiscal continúa bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y los consiguientes Programas Nacionales de Estabilidad. El cumplimiento de los criterios de Maastricht condujo a una reducción muy significativa del déficit público entre los Estados miembros. Sin embargo, los períodos de recesión han puesto de manifiesto la existencia de fuertes tensiones en el seno de la Unión Monetaria que han hecho peligrar uno de los rasgos fundamentales que debe caracterizar a un sistema eficiente de disciplina fiscal, como es el de la credibilidad. La crisis económica que estalló en 2008, que se acentuó en 2009 y que continúa en la actualidad como una de las más graves y globales de la historia, ha propiciado el apoyo decidido y concertado de todas las autoridades económicas. Pero a su vez ha desencadenado la puesta en marcha de mecanismos que han obligado a los Estados responsables, a tomar medidas drásticas, ya que sin duda la pérdida de dicha credibilidad ha afectado a la eficacia del PEC como instrumento de estabilidad presupuestaria, cuestionando, incluso, su existencia misma. Destacar que en este contexto, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto- ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, un nuevo acuerdo de no disponibilidad por importe de 2.425 millones de euros y el Plan de Revisión del Gasto de la Administración General del Estado 2011-2013. Por su parte, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local aprobaron la modificación de los acuerdos marco que recogían la nueva senda de consolidación fiscal y un compromiso de un ahorro adicional de 1.200 millones de euros. En esta línea, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 garantizan el cumplimiento del objetivo de estabilidad aprobado para el Estado, y que en relación a las Entidades Locales queda fijado en -0,8 para 2011, -0,3 para 2012, y -0,2 para 2013. Así pues, las entidades locales que liquiden sus presupuestos cumpliendo la senda establecida indicada, quedarán exentas de la obligación de presentar planes económico- financieros de reequilibrio.

### ***¿Cómo se define la estabilidad presupuestaria en España?***

En España, las medidas de control del déficit se inician a principios de la década de los 90. Los diferentes instrumentos utilizados desde entonces comenzaron con la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) en 2001, cuya aplicación se inició en los presupuestos de 2003. Esta Ley, que afectaba a todos los niveles de la Administración Pública española, incluidos sus entes dependientes, se dictó en el marco de cumplimiento del PEC y recogía, como principios rectores de la actividad presupuestaria, los de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de ingresos y gastos.

En ella, la estabilidad se interpretaba como la situación de equilibrio o superávit medido en términos de capacidad de financiación, tal y como se define este concepto en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), metodología con la que se elaboran las estadísticas europeas.

Sin embargo a pesar de la eficacia mostrada por el sistema, se pusieron de manifiesto insuficiencias que exigían su modificación para adaptarla a la realidad de un estado descentralizado en el que concurren varias administraciones públicas y a las exigencias de la política económica. Así la ley experimentó una reforma en el año 2006 (Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria), cuyo reglamento de desarrollo

se aprobó mediante el Real Decreto 1463/2007, de 20 de noviembre, culminando toda la reforma con la aprobación del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de dicha Ley de Estabilidad Presupuestaria, que viene a incrementar la claridad del sistema de disciplina fiscal y de gestión presupuestaria al integrar dicha ley de Estabilidad y su modificación en un único cuerpo normativo, contribuyendo a mejorar la seguridad jurídica de las administraciones intervinientes.

La modificación más importante es la que se refiere a la relajación de la exigencia de situación de equilibrio o de superávit presupuestario en términos de capacidad de financiación, puesto que deja de exigirse en el ejercicio presupuestario para ser computado a lo largo del ciclo económico.

La reforma de 2006 persiguió dos objetivos principales: por un lado preservar los aspectos positivos de las leyes de 2001 e introducir mayor racionalidad y flexibilidad económica en los mecanismos de disciplina fiscal mediante:

- La redefinición del principio de estabilidad presupuestaria vinculándolo a la posición cíclica de la economía, lo que además de potenciar la función estabilizadora de la política fiscal, refuerza la credibilidad de los propios objetivos presupuestarios. Esta redefinición se concreta en la obligación de presupuestar con superávit cuando las circunstancias económicas son favorables, y en la posibilidad de incurrir en déficit público en los momentos bajos del ciclo económico, de forma que a lo largo de un ciclo completo se logre una situación media de equilibrio presupuestario.
- Una mayor vinculación entre estabilidad presupuestaria y crecimiento económico.
- Un mayor compromiso fiscal de todos los niveles de gobierno, para lo cual se impulsa un mayor consenso y participación por parte de todas las administraciones públicas en la determinación de los objetivos fiscales. En términos generales, la estabilidad presupuestaria se va a identificar con una situación de equilibrio presupuestario a medio plazo. Por último indicar, que esta modificación se aplica a todos los niveles de la Administración Pública, exceptuando a las Entidades Locales de menos de 75.000 habitantes, que no sean capitales de provincia.

### ***¿Qué implica la Ley de Estabilidad para las Entidades Locales?***

El principio de estabilidad presupuestaria encuentra en las Entidades Locales dos sistemas diferenciados de estructuración así en el artículo 19 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP: RDL 2/2007) que desarrolla los artículos 4 y 5 del Reglamento de Estabilidad Presupuestaria (RD 1463/2007, se establece:

- a) Uno aplicable a las entidades comprendidas en el artículo 111 del RD 2/2004. (Municipios que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma y municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes). La instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria para estas entidades locales esta asociada al ciclo económico, pudiendo presentar déficit cuando éste se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas. El importe del déficit derivado

de dichos programas no podrá superar el porcentaje de los ingresos no financieros liquidados consolidados, considerando los entes citados en el artículo 2.1 del TRLGEP, del ejercicio inmediatamente anterior de la Entidad Local respectiva que al efecto establezca la Comisión Nacional de Administración Local, a propuesta de las asociaciones de las Entidades Locales representadas en ella. Para este fin, la Comisión Nacional de Administración Local deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días, dentro del límite fijado por el artículo 7.5 de este Real Decreto Legislativo, para las Entidades Locales. De no formularse una propuesta, el límite individual de cada Entidad Local se fijará por el Gobierno. Dentro de los dos primeros meses de cada año, las asociaciones de las entidades locales representadas en la Comisión Nacional de Administración Local podrán presentar a la misma una propuesta de los municipios que, estando incluidos en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del RD 2/2004, ajustarán sus presupuestos correspondientes a los tres ejercicios siguientes, al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

- b) Un régimen diferenciado para el resto de Entidades Locales, que en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria en cada ejercicio, entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En estas entidades locales, la Intervención local elevará al Pleno un informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad de la propia entidad local y de sus organismos y entidades dependientes.

### ***¿Cómo calcula una Entidad Local su capacidad o necesidad de financiación?***

Los cálculos que impone la Ley General de Estabilidad Presupuestaria para conocer el estado del cumplimiento del objetivo de estabilidad no se realizan en términos de contabilidad presupuestaria, sino de Contabilidad Nacional (criterios del SEC). Ambas metodologías presentan algunas diferencias sustanciales, por lo que resulta muy conveniente para el gestor público conocer cuáles son los ajustes que deben realizarse en las partidas presupuestarias para obtener como resultado la capacidad o necesidad de financiación que servirá para valorar el cumplimiento de la Ley.

La capacidad o necesidad de financiación se calcula a partir del saldo no financiero del presupuesto en cualquiera de sus fases, y sobre él se aplican una serie de ajustes que están recogidas en él.

## **3.2. Indicadores de la situación económica y financiera y cálculo de la estabilidad presupuestaria**

### ***¿Cómo medir la situación financiera de una Administración Pública?***

El saldo presupuestario es un indicador de la dinámica de las finanzas públicas que cuantifica la sostenibilidad de las cuentas, añadiéndose a otras ratios relevantes

como el ahorro corriente, el saldo de capital o la necesidad de endeudamiento. Cada uno de ellos proporciona información útil y complementaria sobre la dinámica presupuestaria de las Administraciones Públicas, por lo que es el análisis de la sucesión completa de estos indicadores el modo más adecuado de valorar la realidad financiera pública.

Entre todos ellos, el saldo presupuestario o déficit público ofrece información suficiente como para constituir el eje de un seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria y como tal, es elegido por diversas instituciones como instrumento de control de la actividad financiera pública. De las diversas definiciones de déficit público vamos a tomar probablemente la más extendida, que es aquélla que lo identifica con el saldo no financiero presupuestario, es decir, la diferencia entre todos los ingresos de naturaleza no financiera (capítulos 1 al 7 de ingresos) de la Administración Pública y todos los gastos no financieros (capítulos 1 al 7 de gastos) consignados durante un ejercicio económico.

Además de los múltiples indicadores para valorar la gestión financiera del sector público, es preciso seleccionar la metodología que vamos a emplear para su cálculo, en la medida en que ésta condicionará la interpretación final de las ratios. Comenzaremos por el empleo de la contabilidad presupuestaria simultáneamente como metodología y fuente de información para el cálculo del saldo no financiero. El presupuesto es la más clara manifestación de la actividad económica del sector público donde se recogen y cuantifican la mayor parte de las políticas públicas.

Existiría la posibilidad de calcular el saldo no financiero (y el resto de las ratios) en cada una de las fases presupuestarias teniendo en cuenta en todo momento la situación de ingresos y gastos que subyace a cada una. No obstante, podríamos decir que las cifras definitivas deberían corresponder al calculado en la fase de caja, es decir, el que tiene en cuenta los ingresos realmente recaudados y los gastos efectivamente pagados. Sin embargo, esta medida del saldo no financiero presenta una dificultad técnica que le resta utilidad como indicador del déficit público del ejercicio. Se trata de los derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago, ocasionados por los desfases que se producen habitualmente entre el reconocimiento de un derecho y su materialización efectiva y también entre las obligaciones reconocidas y su pago.

La materialización de los pendientes de pago puede prolongarse en el tiempo, incluso, durante varios años, restando, por lo tanto, interés al déficit así calculado si obviamente, queremos hacer un seguimiento próximo en el tiempo del indicador. Esta es una de las razones por las que habitualmente el saldo no financiero se calcula en la fase anterior o de presupuesto liquidado, donde se tienen en cuenta los compromisos firmes de gasto que adquiere la Administración (que pueden ser exigidos por su contraparte) y los ingresos a los que tiene derecho (y que ella, a su vez, puede reclamar a terceros).

### ***¿Cómo calcular el saldo no financiero?***

Para calcular el saldo no financiero, por lo tanto, debemos partir de la estructura económica del presupuesto y sencillamente, hallar la diferencia entre ingresos no financieros y gastos no financieros. Entre los primeros, consideraremos los impuestos directos, indirectos, tasas y otros ingresos de naturaleza diversa, transferencias co-

rrientes recibidas por la Administración, ingresos patrimoniales, ingresos procedentes de la enajenación de inversiones reales y transferencias de capital concedidas a la Administración. Desde la perspectiva de los gastos sumaremos los gastos de personal, los de compras de bienes y servicios, los gastos financieros –intereses de la deuda–, las transferencias corrientes pagadas por la Administración, las inversiones reales emprendidas y canalizadas a través de transferencias de capital.

ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO	
Ingresos	Gastos
Capítulo I Impuestos directos	Capítulo I Gastos de personal
Capítulo II Impuestos indirectos	Capítulo II Compras de bienes y servicios
Capítulo III Tasas y otros ingresos	Capítulo III Gastos financieros
Capítulo IV Transferencias corriente	
Capítulo IV Transferencias corrientes	Capítulo V Ingresos patrimoniales
<b>Ingresos corrientes (Cap. I al 5)</b>	<b>Gastos corrientes (Cap. I al 4)</b>
Capítulo VI Enajenación de inversiones reales	Capítulo VI Inversiones reales
Capítulo VII Transferencias de capital	Capítulo VII Transferencias de capital
<b>Ingresos no financieros (Cap. I al VIII)</b>	<b>Gastos no financieros (Cap. I al VII)</b>
Capítulo VIII Activos financieros	Capítulo VIII Activos financieros
Capítulo IX Pasivos financieros	Capítulo IX Pasivos financieros

### ¿Cómo se calcula la estabilidad presupuestaria a partir del saldo no financiero?

La estabilidad presupuestaria implica que de manera constante, o a lo largo del ciclo, los recursos corrientes y de capital no financieros deben ser suficientes para hacer frente a los gastos corrientes y de capital no financieros. La capacidad inversora municipal vendrá determinada por los recursos de capital no financieros, y los recursos corrientes no empleados en los gastos corrientes (ahorro bruto).

Simplificando, el volumen de deuda no puede aumentar, como máximo debe permanecer constante. Supone que en los presupuestos municipales el endeudamiento anual neto (endeudamiento – amortizaciones) debe ser cero. De manera más rigurosa, que las variaciones de pasivos y activos financieros debe estar equilibrada.

La estabilidad presupuestaria, medida en términos de capacidad o necesidad de financiación, se calcula partiendo del saldo no financiero. Sobre dicho saldo, se aplican una serie de ajustes recogidos en el “Manual para el cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado para Corporaciones Locales”.

Dentro de dichos ajustes, algunos de los más importantes son:

- El criterio en Contabilidad Nacional para la imputación de impuestos y cotizaciones sociales es el de caja. De esta forma, los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos se contabilizarán por los importes realizados en caja.
- Los gastos financieros se contabilizan en Contabilidad Nacional aplicando el principio de devengo y no el de vencimiento de cuotas.
- En cuanto a las transferencias entre Administraciones Públicas, en Contabilidad Nacional se busca que las diferentes unidades implicadas en la operación imputen las mismas cantidades, en el mismo período y por el mismo concepto. De esta forma, el criterio general establecido es que se sigan las normas de la entidad que paga la transferencia. En el caso de que la unidad receptora registre la operación de forma distinta, deberá realizar las correcciones convenientes.

*No obstante como ponen de manifiesto Farfan y Velasco en el artículo sobre el "diagnostico económico financiero de las entidades locales, : imagen fiel e indicadores básicos," publicado Auditoria Publica, nº 51 (2010), la legislación actual, así como el propio Manual para el cálculo del déficit público, no contemplan la realización de los ajustes que detallamos a continuación y que dada su importancia deberían ser tenidos en cuenta:*

A) Los Gastos financiados con Remanente de Tesorería para gastos generales.

Esta circunstancia puede llevar a una Corporación que cuenta con recursos acumulados procedentes de ejercicios anteriores, a generar una falta de estabilidad presupuestaria que no es real. La entidad local podría estar obligada a la aprobación en pleno de un plan económico financiero, en el supuesto de que no se incluya como ajuste positivo los gastos financiados con remanente de tesorería para gastos generales. Este ajuste reduciría el déficit de la Corporación Local, aumentando la capacidad de financiación.

B) Los Gastos financiados mediante incorporación de remanentes de crédito.

Los gastos con financiación afectada positiva y acumulados, son recursos incluidos en el remanente de tesorería y destinados a la financiación de un gasto pendiente de reconocer. La incorporación del gasto para su ejecución y correspondiente reconocimiento como obligación, podría estar obligando a la elaboración de un plan económico financiero, en el supuesto de no contemplarlos como ajuste en el cálculo de la estabilidad presupuestaria.

En el supuesto de que esté reconocido el ingreso y pendiente de reconocer el gasto, habría que ajustar el ingreso en el ejercicio en el que se reconoce, aumentando el déficit. Y en el momento en el que se reconoce el gasto, habría que ajustarlo reduciendo el déficit.

En el supuesto de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el presupuesto, liquidación o modificación presupuestaria, será necesaria la aprobación de un Plan económico financiero en el que se adopten medidas para alcanzar el reequilibrio a tres años, contados a partir del inicio del año siguiente al que se ponga de manifiesto del desequilibrio.

### ¿Qué otros indicadores presupuestarios son interesantes?

Para sustentar las futuras decisiones de política presupuestaria, es conveniente completar el estudio del déficit presupuestario con el de otros indicadores. De esta manera, además del saldo no financiero, resulta interesante estudiar saldos e indicadores presupuestarios como el ahorro bruto, el ahorro neto, la carga financiera y el resultado presupuestario.

### ¿Qué es el ahorro bruto?

El ahorro bruto se calcula como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes consignados en el presupuesto. Representa el exceso de ingresos que quedan disponibles para financiar las amortizaciones de deuda y las inversiones, una vez cubiertos los gastos corrientes de cada ejercicio.

En las Corporaciones Locales, al igual que en las Comunidades Autónomas, el ahorro debe ser positivo, en la medida en que la Ley sólo permite el endeudamiento para financiar gastos de inversión, pero no corrientes.



### ¿Qué es el ahorro neto?

El ahorro neto se define como la diferencia entre el ahorro bruto y la amortización de deuda financiera (Capítulo 9 de gastos). Esta magnitud pone de manifiesto la verdadera capacidad de la administración para financiar inversiones con recursos propios (al margen de los posibles ingresos de capital), una vez descontado el servicio de la deuda. Al igual que el ahorro bruto, este saldo no puede ser negativo en una situación presupuestaria equilibrada.



### ¿Qué es la carga financiera?

La carga financiera se define como la suma de los gastos financieros y las amortizaciones de deuda financiera. El indicador de carga financiera se obtiene calculando el peso de los gastos por intereses y las amortizaciones de la deuda sobre los ingresos corrientes del ejercicio.

La ratio constituye un excelente indicador de la sostenibilidad del endeudamiento público.



Algunos de los indicadores financieros más relevantes

Las ratios de endeudamiento financiero completan, junto con las anteriormente definidas, la descripción de la posición económico-financiera de la entidad.

En este sentido, el índice de endeudamiento financiero se calcula como el peso de la deuda sobre los ingresos corrientes. Este indicador pone de relieve la cantidad de recursos presupuestarios que absorbería la deuda para su reembolso.

Otra posibilidad es calcular el peso del endeudamiento sobre el ahorro bruto de la entidad, lo que nos daría el número de años que la Corporación tardaría en amortizar el saldo de deuda manteniendo su nivel de ahorro.

Por su parte, el cálculo de la deuda por habitante permite realizar análisis comparados con otras entidades similares.

Para finalizar conviene recordar, que en materia de endeudamiento los malos resultados obtenidos por numerosas haciendas locales en 2008 –2009 llevó al gobierno central a aprobar, el Real Decreto ley 5/2009, que permitió la formalización de las operaciones de endeudamiento para reequilibrar las tesorerías municipales.

Pero el agravamiento de la situación económica motivó que en mayo de 2010 se haya aprobado el Decreto-ley 8/2010 que contempla medidas extraordinarias para lograr la reducción del déficit. Entre dichas medidas las relativas a las entidades locales, son las siguientes:

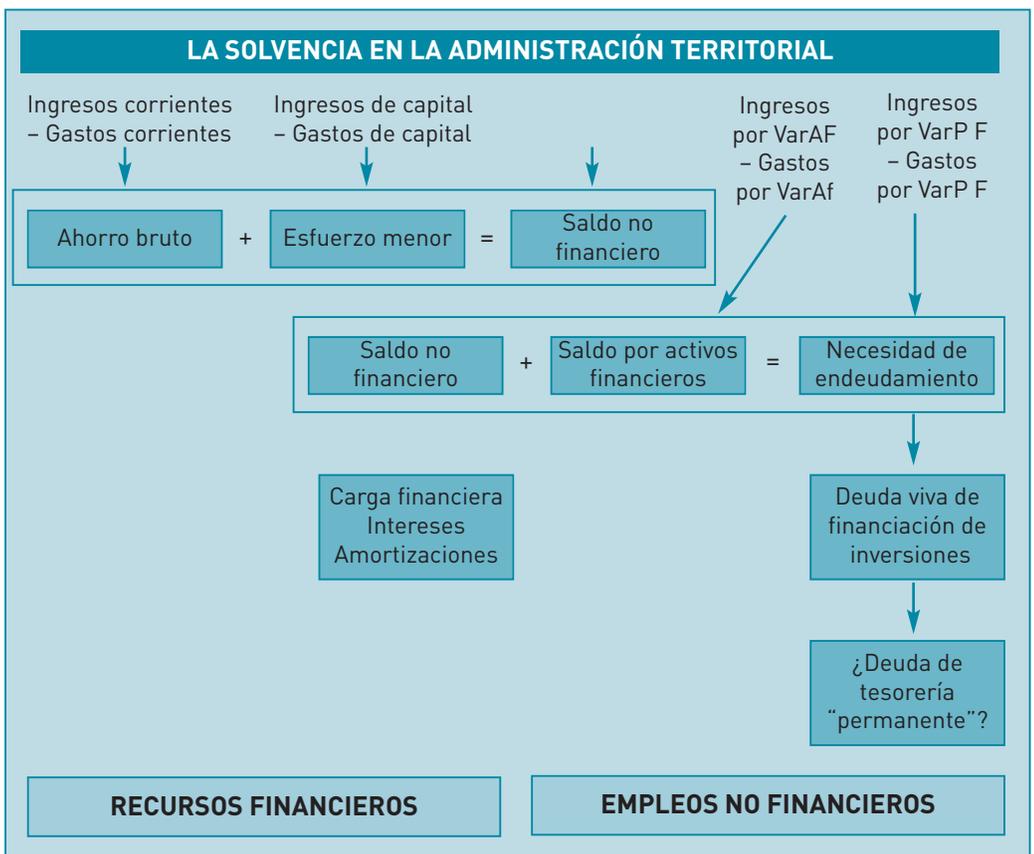
Uno. Se declaran recursos afectados los derivados de la aplicación de las medidas de reducción de costes de personal en los ejercicios 2010 y 2011, que se destinarán, con el orden de preferencia en el que están relacionados, a las siguientes finalidades:

- A sanear el remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.
- A disminuir el nivel de endeudamiento a largo plazo.
- A la financiación de inversiones.
- Cuando no resulten de aplicación los apartados a o b, los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se destinarán en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a, b y c, con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

Dos. En el ejercicio económico 2011, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector Administraciones Públicas que liquiden el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo, calculado en la forma que establece 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, podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones, cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados, con sujeción, en su caso, al RDL 2/2004, de 5 de marzo, y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria.

A efectos del cálculo del capital vivo se tendrán en cuenta todas las operaciones vigentes a 31 de diciembre de 2010, incluido el riesgo deducido de avales e incrementado, en su caso, en los saldos de operaciones formalizadas no dispuestos y en el importe de la operación u operaciones proyectadas en 2011.

Por último indicar, y esto es lo mas significativo, que las Entidades Locales que no cumplan los requisitos anteriores no podrán concertar en 2011 operaciones de crédito a largo plazo.



Finalmente señalar las siguiente consideraciones :

1. El documento presupuestario debe ser un documento de control sobre la gestión de los recursos públicos. Las limitaciones al déficit y al endeudamiento y la limitación al gasto publico conllevan rigidez en la gestión para alcanzar un sistema eficiente . Estas restricciones siempre “cuantitativas” pueden provocar el empleo de la “contabilidad creativa” como mecanismo para generar apariencia de disciplina fiscal. Ello degradaría la calidad del presupuesto como instrumento para conocer y planificar la actividad financiera de las administraciones locales.

1. Cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria impondrá un mayor rigor en el control de la gestión del presupuesto informará, en términos de contabilidad nacional de la capacidad o necesidad de financiación. Esta información elaborada con aplicación de las normas del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, se presentará en términos de realidad económica.
2. La voluntad política que respalde las funciones de control e incida en la gestión correcta de de los recursos será necesaria para el cumplimiento de los altos objetivos que se marcan con la aprobación de las cuentas publicas . El presupuesto como instrumento de distribución de la renta y de la riqueza debe contar con una buena definición, ser transparente, flexible y adecuado a la consecución de los objetivos reales fijados. La gestión rigurosa de las cuentas publicas ayudará al mantenimiento de las estabilidad económica y la obtención de mayores cotas de bienestar, sustancialmente, esta es la única cuestión importante.

### 3.3. Modernización del proceso de elaboración presupuestaria

#### *¿Qué limitaciones tiene el presupuesto tradicional?*

Como se indica anteriormente el presupuesto es y ha sido un instrumento fundamental para el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas, así como referente de políticos, gestores y ciudadanos. Su finalidad puede ser resumida en tres aspectos fundamentales:

- Servir como instrumento de control.
- Ser herramienta de gestión y planificación.

Constituir un instrumento de política económica.

El presupuesto tradicional ha sido, sobre todo, un instrumento de control, tal y como se desprende todavía de su definición legal:

*“acto anual de previsión contable donde se recogen la totalidad de las obligaciones que como máximo se podrán reconocer en el ejercicio, así como la totalidad de derechos que se estima se van a reconocer en el mismo período de tiempo.”*

Sin embargo, esta orientación presupuestaria es más propia de una administración de tiempos y retos pasados, superada ampliamente en la actualidad en todas las economías de nuestro entorno. De hecho, en los últimos años el presupuesto pa-

rece haberse convertido en ciertos casos en un instrumento anquilosante formalista y excesivamente rígido.

### **¿Qué retos se le presentan a la institución presupuestaria?**

Los intentos de introducir mejoras en la gestión pública han desbordado a la institución presupuestaria, que se ha mostrado en un elevado grado incapaz de acomodar los cambios en la cultura de la organización administrativa, con lo que se ha generado un proceso de descentralización (interpretable en cierto modo como de despresupuestación), perceptible en cualquier nivel de administración. El presupuesto se ha llegado a considerar más una obligación formal que un instrumento de planificación, control y divulgación de las actividades locales. En muchos casos, las previsiones presupuestarias se derivan más de compromisos y presiones que de un proceso racional de planificación. Además, las cifras inicialmente aprobadas son modificadas sustancialmente en la fase de ejecución, deteriorándose la transparencia de las finanzas públicas.

El ciclo presupuestario adolece en numerosas ocasiones de serias limitaciones que contribuyen a apartar al presupuesto del papel central que debería corresponderle dentro de la actividad habitual de la Entidad Local:

#### **Limitaciones en la fase de elaboración**

- El incrementalismo económico como criterio básico de presupuestación y la consiguiente petrificación del gasto.
- Escaso diseño del proceso de elaboración, a pesar de las necesidades de información, cantidad de personas que intervienen, la obligación de cumplir los plazos, etc.
- La escasa descripción de las actividades que se presupuestan.
- Inadecuación de las estructuras presupuestarias a la realidad del gasto.
- Incumplimiento de los plazos legales de aprobación.
- La elaboración dificulta la toma de decisiones y no facilita el debate político.
- Insuficiente información y participación del ciudadano.

#### **Limitaciones en la fase de ejecución**

- Deficiencias en el sistema de información, lo que dificulta el seguimiento.
- Escaso dominio por parte de la estructura, lo que provoca la falta de responsabilización del gestor y la introducción de modificaciones al margen de éste.
- Deficiencias y retrasos en la contabilización por falta de criterios normalizados.

#### **Limitaciones en la fase de control**

- Predominio del control de la legalidad y ausencia del control de resultados, en especial, de eficacia y eficiencia.
- Escaso control político
- Retrasos en los controles, en especial en la liquidación, que en muchos casos, se realiza con seis o más meses de retraso.

## ¿A qué se denomina reforma presupuestaria?

Ha surgido la necesidad de plantearse si el presupuesto conserva relevancia como instrumento de control democrático y como herramienta de gestión de las finanzas públicas.

El presupuesto debe recuperar un papel central en la Administración Pública y en concreto, en la vida local. Además de un acto de previsión contable, el presupuesto debe ser un instrumento normativo, una pauta de conducta para responsables públicos y una referencia para la evaluación, motivación y control de la organización pública.

Parece necesario, por lo tanto, plantear una reforma del presupuesto, que debe estar presidida por tres elementos:

- Que se trate de una reforma enmarcada en el cambio de cultura organizativa de las entidades públicas, orientada, por tanto a la mejora en la asignación y en la gestión de los recursos.
- Que garantice la estabilidad financiera de las entidades públicas.
- Que persiga la transparencia (rendición de cuentas). El presupuesto de una Corporación Local es, además, el documento en que se materializa y cuantifica el programa de gobierno de su Presidente. Por ello, éste debe ser el principal impulsor del presupuesto en sus tres vertientes dinámicas:
  - a) Su elaboración como proceso ordenado de debate en el seno del equipo de gobierno y del Pleno, así como ámbito adecuado para la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas.
  - b) Su seguimiento como sistema de información para la gestión económica del proceso de gobierno.
  - c) Su evaluación como disciplina sistemática que permite mejorar el diseño de las diferentes políticas.

## ¿Cuáles son los objetivos que debería perseguir la reforma presupuestaria?

Cualquier mejora de los sistemas presupuestarios y, en particular, en la fase de elaboración y aprobación, debería contemplar los siguientes objetivos de mejora para la organización:

- a. Mejorar el conocimiento de la realidad económico-financiera, de lo que se hace y con qué resultados.
- b. Mejorar el dominio del presupuesto por las estructuras políticas y administrativas.
- c. Mejorar la descripción de las actividades, programas, etc.
- d. Mejorar la capacidad de diseño de alternativas.
- e. Mejorar la capacidad de priorización de necesidades a cubrir.
- f. Mejorar la seguridad de la ejecución diseñando sistemas de seguimiento,
- g. Creación de un lenguaje común que facilite la coordinación

Pero también otros objetivos de mejora en los procesos de gobierno:

- a. Mejorar las relaciones internas en el equipo y/o coalición de gobierno.
- b. Mejorar las relaciones Gobierno/Oposición, facilitando acuerdos programáticos, institucionales, etc.
- c. Facilitar las relaciones Gobierno/Ciudadanos, posibilitando la participación e incrementando la legitimidad de los gobiernos y de la Institución.
- d. Mejora de las relaciones de las Corporaciones con Institución de ámbito superior y/o privadas.

### 3.4. Planificación presupuestaria y financiera

#### *¿Cuáles son las obligaciones legales de la planificación presupuestaria?*

Una de las consecuencias más importantes de la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la introducción del principio de plurianualidad.

De esta forma, la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.

En los primeros meses de cada año, el Gobierno fija el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público, como para cada uno de los niveles: Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Sector Local.

La introducción de la perspectiva plurianual en la presupuestación aparece frecuentemente acompañando a procesos de incremento y mejora de la disciplina presupuestaria o, directamente, a la reconducción de desequilibrios económico-financieros persistentes en las Administraciones Públicas. Además de para estos fines, contar con escenarios plurianuales debería permitir mejorar la eficiencia en la asignación de ingresos y gastos públicos, poner de relieve el coste de las políticas emprendidas y facilitar la rendición de cuentas, todos ellos, principios complementarios al de estabilidad presupuestaria recogidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

#### *¿Existe normativa reguladora de la presupuestación plurianual?*

Nos encontramos en un período en el que las Administraciones Locales tienen que adaptar los procedimientos presupuestarios a la plurianualidad. El Estado ya inició esta senda en los presupuestos para 2003, aprobando la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 2 de enero de 2002, por la que se dictaron las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2004-2006, siguiendo las disposiciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La orden establecía las líneas básicas de elaboración del escenario presupuestario, su estructura, procedimientos y plazos.

La información contenida en los escenarios debe detallar anualmente las cantidades comprometidas en cada política presupuestaria, dando cumplimiento, así, a lo establecido en la LGEP en relación al Presupuesto del Estado.

En coherencia con todo lo anterior, la Ley General Presupuestaria ha elevado a rango legal la presupuestación plurianual en el ámbito del Estado, conservando el procedimiento establecido por la citada Orden Ministerial. La última aprobada ha sido la Orden EHA/1319/2010, de 18 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los escenarios presupuestarios para el periodo 2011–2013.

Comprobamos que las consecuencias de la estabilidad no se quedan, pues, en la mera restricción presupuestaria, sino que obligan a las Administraciones Públicas, en general, y a la Local, en particular, a realizar un esfuerzo por modernizar sus procedimientos de elaboración y ejecución presupuestaria, pasando obligatoriamente por superar la óptica anual y adoptar el escenario plurianual como eje principal de la actividad económica y financiera pública.

En todo caso, las políticas de gasto registradas en los escenarios deben ir acompañadas de la correspondiente fijación de objetivos y prioridades y de los instrumentos necesarios para proceder a su evaluación y seguimiento (indicadores). En efecto, el seguimiento y control de las políticas de gasto es un elemento fundamental para alcanzar el fin último de mejora en la eficiencia del gasto público; para ello, resulta imprescindible comparar resultados obtenidos con previsiones iniciales y analizar las causas de las posibles desviaciones, perfeccionando, como consecuencia, tanto los objetivos como las medidas puestas en marcha. Además, el escenario debe incorporar todos los compromisos de gasto, ya sean los adquiridos en el pasado que prolongan sus consecuencias sobre ejercicios futuros, ya sean compromisos nuevos o pendientes de asumir con un elevado grado de certeza. Asimismo, convendrá contemplar los compromisos de carácter político, los emanados de la normativa o, incluso, los de naturaleza particular.

### 3.5 Las alternativas a la financiación de inversiones

#### *¿Por qué financiación alternativa de las inversiones públicas?*

La disciplina presupuestaria constituye el marco imprescindible de referencia de todos los proyectos de inversión pública. El planteamiento de fórmulas alternativas para la financiación de infraestructuras aparece en muchas ocasiones, como la única posibilidad de conciliar el cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria y la atención a necesidades acuciantes de inversión pública. No obstante, la formulación de modelos alternativos debe considerarse también sometida a ciertos límites; el primero de ellos sería el de su viabilidad jurídica.

Frecuentemente, cuando se habla de financiación alternativa de infraestructuras, existe la tentación de “importar” directamente modelos aplicados en otros países sin considerar su adecuación al ordenamiento jurídico español, elemento que, finalmente, puede acabar conduciendo al fracaso del planteamiento. Igualmente, el modelo seleccionado no deber superar en ningún caso la capacidad de gestión del promotor público ni menoscabar la transparencia de las cuentas públicas hasta el punto de desconocer cuáles son o serán el futuro las obligaciones verdaderamente

contraídas por la Administración. Por último, no hay que olvidar también el coste financiero añadido que algunas operaciones extrapresupuestarias acarrearán a la Administración Pública cuando las comparamos con el que afrontaría ésta directamente.

Sin embargo, la financiación extrapresupuestaria de infraestructuras aporta ventajas importantes a los promotores públicos. La primera, y fundamental, es que hace posible ejecutar inversiones que, dentro del marco actual de restricción presupuestaria, no serían posibles o quedarían postergadas en el tiempo, perdiendo con ello en muchos casos su razón de ser. Asimismo, permite optimizar las fuentes de financiación en función de las características de los diferentes proyectos y obliga a los gestores públicos a llevar a cabo análisis detallados de todos los flujos, positivos y negativos, susceptibles de ser generados durante la vida económica de una inversión, así como de cada uno de los riesgos asociados, trabajos que a menudo son desatendidos cuando la financiación es puramente presupuestaria.

Las inversiones en infraestructuras, la mayor parte, de gran envergadura, requerirán en buena medida de un planteamiento alternativo al tradicional de endeudamiento público sustentado, en última instancia, en el presupuesto. Entre las fórmulas que ya se han puesto en marcha en nuestro país se encuentran los habituales contratos de concesión de obra pública, la utilización de sociedades vehículo públicas que afrontan la construcción y explotación de los servicios públicos o el contrato de abono total del precio (modelo alemán), sólo al alcance del Estado y las Comunidades Autónomas.

### **¿Qué elementos debemos tener en cuenta?**

Los criterios para considerar las operaciones de financiación dentro o fuera del cómputo de los límites de déficit/deuda pública se definen y valoran por Eurostat, la Agencia Europea de Estadística, responsable en último término de la aplicación del SEC, asume, así, un papel fundamental para aclarar dónde deben situarse los límites al déficit de las Administraciones Públicas.

En sus decisiones, Eurostat pone de manifiesto como factores claves para la consideración de las operaciones de financiación de infraestructuras públicas al margen de las restricciones al déficit, el de la explotación de estas infraestructuras y la asunción de riesgos por parte de la unidad encargada de ejecutarlas, sea pública o privada. Se trata, por tanto, de seleccionar el modelo de gestión y no tanto el de financiación como aspecto esencial para garantizar la viabilidad del proyecto en términos de superación de la restricción presupuestaria anual.

Más tarde, será necesario plantear el escenario de financiación, donde el préstamo bancario tradicional es sólo una de las múltiples alternativas a disposición del gestor público: titulización, cesión de derechos de cobro, *factoring*, etc. son también estrategias a analizar con el fin de minimizar el coste de financiación y optimizar los resultados y a las que habrá que añadir las previstas en la Ley de Contratos del Sector Público. En ella se desarrollan algunos instrumentos de financiación al servicio de los concesionarios que contratan la construcción y explotación de obras con la Administración Pública y que persigue ofrecer un marco atractivo para que el sector privado participe en la financiación de las infraestructuras previstas.

### *¿Cuáles pueden ser las fórmulas de financiación alternativa de inversiones?*

Las fórmulas de financiación alternativa de infraestructuras comparten algunas características; entre ellas, se encuentran las de su relativa complejidad y la necesidad de abordarlas desde un planteamiento multidisciplinar en el que se contemplen simultáneamente cada una de sus vertientes:

- JURÍDICA. Definición de relaciones jurídicas entre los posibles participantes, redacción de estatutos, pliegos de condiciones, etc.
- PRESUPUESTARIA Y CONTABLE. Estudio de la operación desde la perspectiva del SEC y su impacto sobre la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas implicadas y repercusiones sobre los presupuesto actuales y futuros.
- FINANCIERA. Información a presentar a las entidades financieras para la negociación de la financiación a formalizar; búsqueda y selección de entidades financieras, desarrollo de las negociaciones que se establezcan con las entidades financieras, ofertas presentadas.

Entre las posibilidades al alcance de las Entidades Locales pueden citarse varios modelos de gestión, teniendo en cuenta que cada proyecto requiere un análisis individual para seleccionar la alternativa más apropiada de gestión y financiación que en algunos casos, puede ser una combinación de varias:

- Arrendamiento operativo.
- Sociedad pública
- Concesión de obra pública.
- Censo enfiteútico
- Cesión de derechos de cobro.
- Titulización.

En todos ellos, deben estudiarse detenidamente todos y cada uno de los aspectos antes mencionados, con el fin de simultanear los objetivos últimos que se plantean: viabilidad jurídica, viabilidad económica y, no olvidemos, viabilidad política del proyecto y de la creación de valor público.

## 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 toda 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 la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (antes el art. 92.3.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), del siguiente tenor literal.

#### **Funciones públicas en las Corporaciones Locales:**

Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

(...) 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 estatal (antes 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 aquélla, salvo que se agrupen a efectos de Intervención.

La regulación de las funciones y forma de selección de estos funcionarios se encuentra recogida tanto en el Estatuto Básico del Empleado Público (Disposición adicional segunda) como en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

## ¿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.

De acuerdo con todo lo anterior y con lo establecido en el 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 todas las Entidades Locales deben ejercerse las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles de ellas dependientes, en una triple acepción:

- Función interventora.
- Función de control financiero y de eficacia.
- Desarrollo de la contabilidad.

Respecto a los requisitos establecidos en la LGEP, se asigna al Interventor de la Corporación Local, la obligación de elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad en cuanto al presupuesto inicial y modificaciones en su caso, así como respecto a la liquidación del presupuesto o la aprobación de la cuenta general de la propia entidad local y sus organismos y entidades dependientes.

## 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 exige 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?***

Cuando la intervención de la Entidad Local esté en desacuerdo con el fondo o la forma de alguno de los actos, documentos o expedientes que esté examinando, tendrá que formular por escrito, antes de la adopción del acuerdo o resolución, sus reparos y comunicárselos al órgano gestor. La emisión de una nota de reparo tendrá las siguientes consecuencias:

- Si la disconformidad afecta al reconocimiento o liquidación de derechos, la nota de reparo no suspenderá en ningún caso la tramitación del expediente.
- Si la disconformidad atañe a la disposición del gasto, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, la nota de reparo suspenderá el expediente hasta que se solvete la disconformidad siempre que el reparo:
  - Se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado.
  - No se hubieran fiscalizado los actos que dieron origen a las órdenes de pago.
  - Se hayan omitido requisitos esenciales en la tramitación del expediente.
  - Cuando se derive de las comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

En el caso en que existan discrepancias entre el órgano gestor y la intervención de la Entidad, en cuanto al reparo, es el Presidente del Ente Local quien tiene, con carácter general, la competencia de resolver las diferencias y su decisión tendrá carácter ejecutivo. El órgano interventor, remitirá un informe al Pleno sobre todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad en sentido contrario a los reparos efectuados, sin que esto suspenda la ejecución de acto. En cualquier caso, corresponderá al Pleno de la Entidad la resolución de las discrepancias, cuando los reparos:

- Se basen en la insuficiencia o inadecuación del crédito.
- Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.

### **¿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 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 lo 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.

### ***¿Cuáles son las responsabilidades de la Intervención en relación a la función contable?***

Dentro de la función de desarrollo de la Contabilidad de una Entidad Local, el TRLHL atribuye a la Intervención, entre otras, las siguientes competencias:

- Coordinación de las funciones o actividades contables de la Entidad Local.
- Preparación y redacción de la cuenta general.
- Inspección de la contabilidad de los Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles dependientes (en conexión con la función de control financiero).
- Examen e informe de las cuentas de tesorería y de valores independientes y auxiliares del presupuesto, sin perjuicio de las competencias que a estos efectos tienen los tesoreros de la corporación.

## 5. 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, si 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 autónomas, 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 co-

municipales 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 autorizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente y se efectuará mediante subasta pública en la que tienen preferencia sobre los no residentes, en igualdad de condiciones, los postores vecinos. 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 autónoma 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 muni-

cipales 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.

### ***¿Qué son los inventarios o catálogos administrativos de 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.

### ***¿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

El 31 de octubre de 2007 fue publicada en el BOE la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la cual entró en vigor, casi en su totalidad, el 30 de abril de 2008, derogando al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (excepto el art. 25.1 1º párr. –exigencia de clasificación a los contratistas–, y los arts. 253 a 260, –financiación privada de los contratos de concesión de obra pública–).

Como afirma la Exposición de Motivos de la nueva Ley: “Desde la adhesión a las Comunidades Europeas, la normativa comunitaria ha sido el referente obligado de nuestra legislación de contratos públicos, de tal forma que, en los últimos veinte años, las sucesivas reformas que han llevado desde el Texto Articulado de la Ley de Bases de la Ley de Contratos del Estado hasta el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas han tenido como una de sus principales justificaciones la necesidad de adaptar esta legislación a los requerimientos de las directivas comunitarias”.

Por ello, a través de la nueva Ley, se incorpora al ordenamiento jurídico español 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 la nueva Ley no se limita a insertar las nuevas 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 supone 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 Ley 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 desti-

nados 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 durante 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 nueva Ley introduce 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 nueva Ley 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 nueva Ley introduce las siguientes:

- Acuerdos marco (Arts.180 a 182). 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 (Arts.183 a 186). 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 (Arts.187 a 191). 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 la nueva Ley introduce 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 de la nueva Ley, en materia de garantías de los licitadores, es el “recurso especial en materia de contratación”, con carácter potestativo, que es aquél 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 legítimos. También será susceptible de este recurso los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.

Por otro lado es importante aseverar, como novedad que presenta la nueva Ley, que el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, (incluidas las posibles prórrogas, primas, pagos a candidatos o licitadores y modificaciones 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, se recogerá en la documentación que rige la licitación (art. 92 ter. de la Ley de Contratos del Sector Público) o no (art. 92. quater de la Ley de Contratos del Sector Público), estableciéndose los supuestos de no modificación, así como el procedimiento para llevarlo a cabo.

En definitiva, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley 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.

Tras la entrada en vigor de la norma hasta hoy se han producido numerosos cambios en la sociedad que, a su vez, conllevan que el ordenamiento jurídico se adapte a los mismos, en virtud de esto se han aprobado recientemente 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, así como las distintas modificaciones que se han llevado a cabo en la Ley de Contratos del Sector Público.

El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público, referido a la clasificación de empresas (solventía 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, la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor, así como las comunicaciones al Registro de Contratos del Sector Público.

En relación con las modificaciones que se han llevado a cabo en la Ley de Contratos del Sector Público desde su aprobación, hay que señalar que han sido las siguientes:

- Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, que en su DA6ª modifica el régimen de la DT5ª de la LCSP, referida a la exigencia de clasificación para los contratos de obras.
- Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo: en concreto, el artículo 4 reforma la Ley de Contratos del Sector Público, con el objetivo de facilitar la continuidad de la relación contractual con la Administración a los contratistas que hayan solicitado la declaración de concurso de acreedores voluntario y que éste haya adquirido eficacia en un convenio; además, como novedad, se permite la devolución de la garantía depositada por un contratista en el marco de un proceso de contratación pública en caso de resolución del contrato cuando la ejecución de la prestación no se hubiera interrumpido hasta el momento de la declaración de insolvencia y el concurso no hubiera sido calificado como culpable, y se facilita la cesión del contrato, aunque el cedente no tenga ejecutado al menos el 20% de su importe, si éste hubiera solicitado la declaración de concurso voluntario. Además, a través del artículo 20 se agiliza la contratación de servicios energéticos con las Administraciones Públicas.
- Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público: en su artículo 13 añade una disposición adicional trigésimo cuarta referida a la adquisición centralizada de medicamentos y productos sanitarios con miras al Sistema Nacional de Salud.
- Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España: en su disposición adicional quinta añade un apartado 4 al artículo 83 referido al importe de la garantía definitiva en los contratos de concesión de obras públicas.
- Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de di-

ciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales: en su artículo 3 se reforma la Ley de Contratos del Sector Público con el objeto de corregir desequilibrios y aprovechar las condiciones de nuestras empresas con el fin de favorecer la competitividad y lograr un crecimiento equilibrado de la economía española, que nos permita crear empleo de forma estable, en línea con una concepción estratégica de la economía sostenible.

En este sentido, y desde el punto de vista de los plazos de pago del sector público, se reduce a un máximo de treinta días el plazo de pago, que se aplicará a partir del 1 de enero de 2013, siguiendo un período transitorio para su entrada en vigor. Por otra parte, se propone un procedimiento efectivo y ágil para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos, y se establecen mecanismos de transparencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de pago, a través de informes periódicos a todos los niveles de la Administración y del establecimiento de un nuevo registro de facturas en las Administraciones locales.

- Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación, en su disposición adicional sexta modifica el régimen de la disposición transitoria quinta de la Ley de Contratos del Sector Público, referida a la exigencia de clasificación a los contratistas para el supuesto de contratos de obras.
- 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: en esta Ley, concretamente en su artículo 1, es donde se hace una mayor reforma de la Ley de Contratos del Sector Público. Esta modificación establece lo siguiente:
  1. Los supuestos especiales de nulidad contractual, las consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad y la interposición de la cuestión de nulidad.
  2. Se añade un Libro VI en el que se dispone el régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación y medios alternativos de resolución de conflictos, incluyendo la regulación, de forma más detallada, del recurso especial en materia de contratación, así como el arbitraje. Todo ello debido a la Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre, que modifica sustancialmente las anteriores Directivas Comunitarias 89/665/CEE, de 21 de diciembre y 92/13/CEE de 25 de febrero, que regulan los recursos en materia de contratación.
  3. Otras modificaciones, que incluyen, entre otras, las siguientes: el establecimiento de un solo acto de adjudicación (antes había dos la adjudicación provisional y la definitiva), se amplía el ámbito de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en esta Ley, los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización (antes era con la adjudicación definitiva), así como las partes deberán notificar la formalización al órgano que otorgó la subvención, cuando se exija

una garantía provisional debe justificarse en el expediente su exigencia, dentro de la documentación acreditativa de los requisitos previos puede determinarse una dirección de correo electrónico a efectos de notificaciones, en la notificación de la adjudicación se referencia una serie de aspectos (el contenido, medios y plazos para realizarla), plazo para formalizar el contrato, se suprime la tramitación de urgencia como una de las excepciones de la ejecución del contrato sin su previa formalización, así como se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos por parte de los licitadores y candidatos en los procedimientos establecidos en la Ley de Contratos del Sector Público.

- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, deroga la disposición adicional quinta de la Ley de Contratos del Sector Público, referida a la contratación con las empresas de trabajo temporal.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que en sendas disposiciones finales modifica la Ley de Contratos del Sector Público.
  - 1.º En la disposición final décimosexta se hacen varias modificaciones, de conformidad con lo establecido en el apartado III, párrafo décimo de la Exposición de Motivos de dicha Ley, centrándose en la eficiencia en la contratación pública y la colaboración público privada.
  - 2.º En la disposición final quincuagésimo quinta se modifica el artículo 8.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.
- 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, modificando el art. 49 de la Ley de Contratos del Sector Público, a los efectos de extender la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas a las empresas que hayan incurrido en infracción grave tipificado en el art. 22 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, modificando varios artículos de la Ley de Contratos del Sector Público, a los efectos de determinar como norma prioritaria por la que se rige la preparación, selección y adjudicación de estos contratos la Ley 24/2011, de 1 de agosto, aplicándose supletoriamente la Ley de Contratos del Sector Público. Además, se modifican diversos artículos referidos a menciones relacionadas al art. 206 de la Ley de Contratos del Sector Público, así como aspectos relacionados con el recurso especial en materia de contratación.
- Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que añade un art. 70 bis a la Ley de Contratos del Sector Público. En el mismo se establece que cuando sea obligatorio, los órganos de contratación ponderarán que los licitadores cumplan con la obligación de contar con un 2 por ciento de trabajadores con discapacidad o adoptar medidas alternativas, incorporando al efecto una cláusula en el pliego para que la aporten los licitadores la documentación.

# 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 la Ley de Contratos del Sector Público, así lo establece su disposición adicional segunda.

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 el 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 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Entre las normas que integran el marco jurídico de la contratación local se puede destacar fundamentalmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (que deroga al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a excepción del Capítulo IV del Título V del Libro II, y el párrafo primero del apartado primero del artículo 25, este último en los términos establecidos en la DT5ª de la propia LCSP), norma de carácter básico dictada por el Estado en virtud del art. 149.1.18.ª de la Constitución, mediante el 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). Junto a dicha Ley, se encuentra el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP, 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. Igualmente la DA6ª del Real Decreto Ley 9/2008 modificó el régimen que establecía la DT5ª de la LCSP en lo referente a la exigencia de clasificación de los contratistas para contratos de obras fijando el importe en 350.000 €.

Por otro lado, se encuentra en la legislación básica del Estado sobre Régimen Local diversa normativa 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 su totalidad en lo que afecta a contratación administrativa por la nueva 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:

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.

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.

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.

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.

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 las realiza la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, pudiendo ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ÓRGANOS INTERVINIENTES

### 2.1. **Ámbito de aplicación: entidades sujetas a la normativa básica**

A los efectos del ámbito de aplicación subjetiva de la Ley de Contratos del Sector Público se delimitan los sujetos contratantes de forma extensa, utilizando 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 público, 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 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.

No obstante lo anterior y con respecto a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta, de una Entidad Local sea superior al 50 por ciento, será aplicable la Ley de Contratos del Sector Público solamente en ausencia de las instrucciones internas aludidas en la disposición transitoria 6.<sup>a</sup> de dicha Ley, en relación con los artículos 175 y 176 de la misma.

Se consideran poderes adjudicadores a los efectos 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 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, de acuerdo con la Ley 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.

Centrándonos en la Administración Local, las entidades de tal carácter que se incluyen en este ámbito de aplicación y que se les aplica 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).
- 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.

## 2.2. Los 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).

Corresponde 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, 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.

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 éste. 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. 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 Interventor, 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 Corporación. En los casos de actuación de las Juntas de Contratación se prescindirá de la intervención de la Mesa de contratación.

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 aquélla; los actos de fiscalización se ejercen por el Interventor de la Entidad Local. El órgano competente para resolver el recurso especial en materia de contratación se establecerá por las normas de las Comunidades Autónomas cuando éstas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación, y, en el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica, la competencia corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito.

### 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 nos planteamos 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 Locales existen, como se regula en el art. 18 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 obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro (excluidos la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos), 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 es una novedad de la Ley de Contratos del Sector Público, los de colaboración entre el sector público y el sector privado.

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, los contratos de obras y concesión de obras públicas, cuyo valor estimado sea igual o superior a 4.845.000 euros; los contratos de servicios (comprendidos en las categorías 1 a 16 del anexo 2) y suministros, cuyo valor estimado sea igual o superior a 125.000 euros, cuando sea la Administración General del Estado y Seguridad Social el sujeto contratante o servicios de la categoría 5 y 8 del anexo 2 de la Ley de Contratos del Sector Público, y 193.000 euros en supuestos distintos; y contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cualquiera que sea su importe, así como los contratos subvencionados. En todo caso, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador.

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 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; 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 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 su legislación especial y en segundo lugar se le aplicará 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.

- Tienen el carácter de contratos privados, los celebrados por quien no tenga la consideración de Administración Pública, así como los adjudicados por la Administración Pública local 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 que no sean administrativos típicos o administrativos especiales, siempre que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la Ley. 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 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 privado. No obstante, serán de aplicación a estos contratos las normas contenidas en el Título V del Libro I, sobre la modificación de contratos. 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 en las fases de ejecución, cumplimiento y extinción. Siempre que el contratante no sea Administración Pública y el contrato no esté sujeto a regulación armonizada será la jurisdicción civil la que conozca de la preparación y adjudicación.

Las Entidades Locales pueden celebrar, asimismo, lo que se denominan contratos mixtos, que son aquéllos de carácter administrativo a los que se les aplican en la adjudicación el régimen jurídico de la prestación que tenga más importancia, atendiendo al valor económico de la prestación. Es preciso considerar que el art. 25.2 de la Ley de Contratos del Sector Público 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.

Por último, es importante destacar los negocios y contratos celebrados por la Administración Local excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, a saber entre otros:

- La relación de servicios de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.
- 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, salvo que por su naturaleza tengan la consideración de contratos sujetos a la ley.
- 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 la Ley del Sector Público o en normas administrativas especiales.

A estos efectos, se debería tener en cuenta al respecto la moción del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del Convenio de Colaboración por las Administraciones Públicas.

- Los contratos de suministro relativos a actividades de los organismos autónomos locales de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, si los bienes se adquieren para devolverlos al tráfico jurídico patrimonial.
- Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.
- 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 registrarán por la legislación patrimonial.
- Encomiendas de gestión.

Estos negocios y contratos se registrarán por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley de Contratos del Sector Público para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

## 4. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

### 4.1. Preparación de los contratos administrativos

Las Entidades Locales no podrán celebrar otros contratos que aquéllos 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 Locales, se requerirá previamente la tramitación del correspondiente expediente, donde se incluirán todos los documentos necesarios al objeto de procederse a la apertura del correspondiente procedimiento 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 Locales, 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 (ca-

pacidad para contratar, objeto del contrato, procedimiento, precio, jurisdicción competente, causas de resolución, etc.).

- Pliego de prescripciones técnicas, 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, expedidas 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 competente 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 menores, en los que la Entidad Local contratante puede negociar los términos del contrato con un determinado empresario directamente elegido por ella, 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 (incluido el IVA) 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.

## 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 particularidades:

- 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 de 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.

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 la Ley, 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 ordinaria.

## 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 abierto, 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 y en el perfil de contratante.
- 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 53.2 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 diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento a estos efectos.

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 efectiva.

- Anuncio de licitación.
- Presentación de las solicitudes de participación, que 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.
- 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 ellos.

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 161.1 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).

En los restantes supuestos y siempre que los contratos no están 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 posible.

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 Locales podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado, entre otros, 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 determinadas, 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.

- 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 se modifiquen sustancialmente.
- 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 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.
- 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 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.

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. Diálogo competitivo

En el diálogo competitivo, 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.

El diálogo competitivo 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.

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 candidatos 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 tres.

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 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” a estos efectos.

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 la adjudicación de los contratos establecidos en el art. 134.3 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquéllos 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.

## 5. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS

Dentro de los cuales se encuentran: obras; concesión de obra pública; gestión de servicios públicos; suministro, excluidos la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos; servicios, excluidos los bancarios y de inversión, seguros, la creación e interpretación artística y literaria y los espectáculos culturales, de esparcimiento y deportivos; y 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, y adjudicación, efectos y extinción; rigiéndose, en primer lugar, por 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. El 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 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 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 350.000 euros.

La contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes tendrá carácter excepcional y solo podrá efectuarse en los siguientes supuestos cuya concurrencia deberá justificarse debidamente en el expediente:

- 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 su estabilidad, seguridad o estanqueidad.

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 com-

probación 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 ésta sea una de las comprendidas en el contrato, siempre que no se encuentren en los supuestos que originan causa de resolución del contrato. Todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Contratos del Sector Público. 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.

Será causa de resolución del contrato, la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando la prestación en esos términos, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a lo dispuesto en el título V del libro I.

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.

## 5.2. El 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 aquél 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 aquéllas 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 ésta 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, éstos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos.

En la Ley de Contratos del Sector Público se excluye de este contrato, respecto a su ley predecesora, la simple explotación de obras o infraestructuras ya existentes.

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 art. 209 de 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 y de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con la ley.
- 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 convenientemente.
- 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 ésta, 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.

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 puede 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) 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, éste 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 en caso de retraso en la ejecución de la obra, debido a fuerza mayor o a causa imputable a la Entidad Local, o para restablecer el equilibrio económico del contrato.

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. El contrato de gestión de servicios públicos

El contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud 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 encomendada.

Las disposiciones 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, 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.

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 las Entidades Locales el órgano competente para acordar la forma de gestión de los servicios públicos es el Pleno de la Corporación.

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.

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 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, 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.

## 5.4. El 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 de 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 adquirente.
- 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 precisos.

En los contratos de suministro, el contratista está obligado a entregar los bienes objeto del contrato en el tiempo y lugar fijado en el mismo, de 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 ésta hubiera incurrido en mora al recibirlos.

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.

Hay que mencionar dentro de estos contratos, los de fabricación, que se definen como la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario que deben ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando ésta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos. En estos contratos, su régimen jurídico de aplicación no es el propio del contrato de suministro, sino que 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.

## 5.5. Los contratos de servicios

En la Ley de Contratos del Sector Público se unifica, en este contrato, dos tipos de contratos administrativos que se recogían en su Ley predecesora, que son: “consultoría y asistencia” y “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 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,...

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.

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 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.

Será exigible la clasificación de las empresas cuando la ejecución del contrato de servicios tenga un importe igual o superior a 120.000 euros, excepto en los casos de contratos de servicios financieros, de investigación y desarrollo, jurídicos y otros.

No obstante lo anterior, y en virtud disposición transitoria quinta, hasta la aprobación de la normativa de desarrollo de la ley que establezca los grupos, subgrupos, y categorías de contratos, seguirán en vigor los límites establecidos en el artículo 25.1 del RDL 2/2000.

Los contratos de servicios formativos son aquellos que tienen por objeto la prestación de actividades de formación 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, 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 libremente elija la Entidad Local, sin tramitar el correspondiente procedimiento de concurrencia.

## 5.6. Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado

Este tipo de contratos es una novedad introducida por la Ley de Contratos del Sector Público.

Son aquellos en que una Administración Pública o una entidad pública empresarial encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de financiación de las 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 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.

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 dialogo competitivo, sin perjuicio de que pueda seguirse el procedimiento negociado con publicidad.

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 éstos. En todo caso, la duración del contrato dependerá del periodo requerido para la amortización de las inversiones que el adjudicatario se comprometa a realizar.

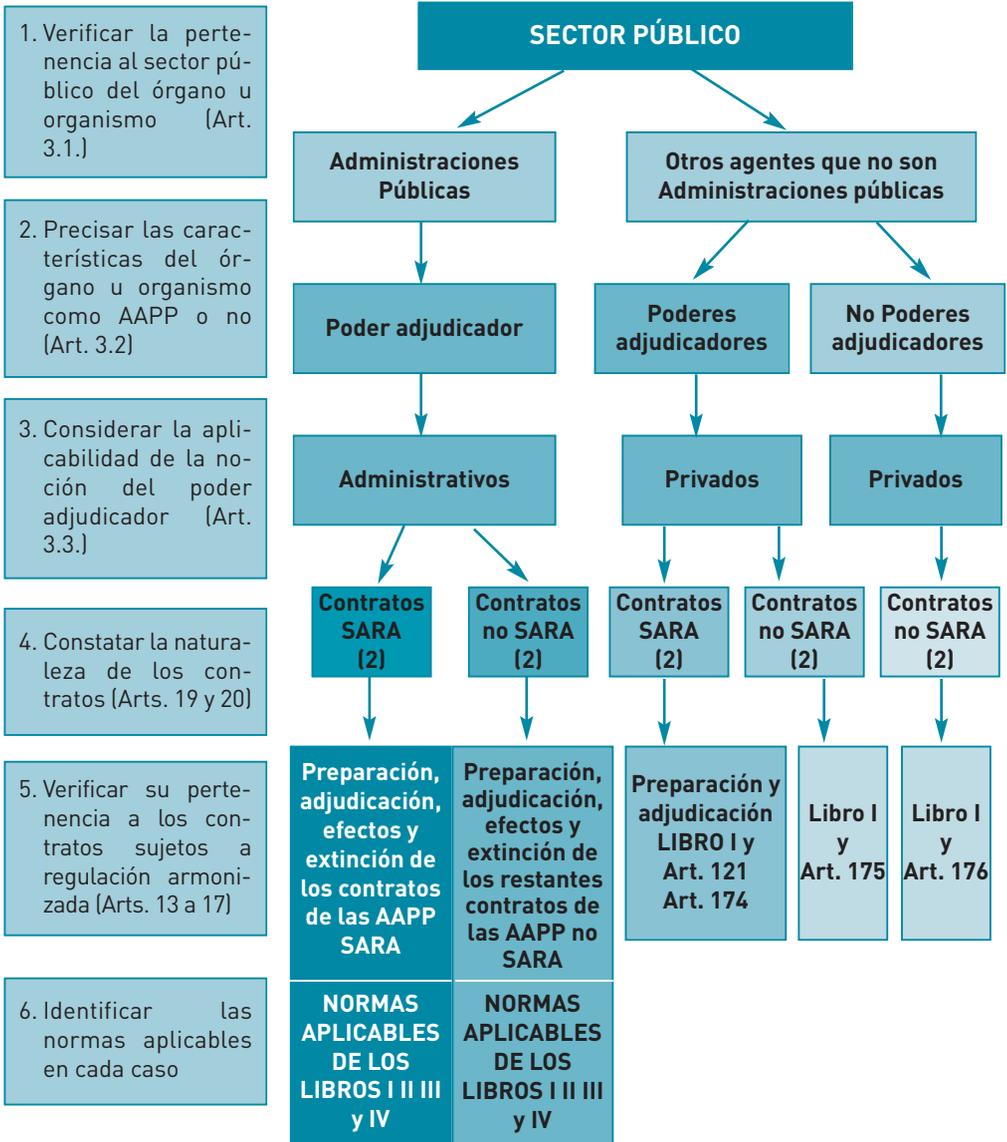
Los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, por las normas generales contenidas en la Ley de Contratos del Sector Público para los contratos administrativos y por las especiales correspondientes al contrato típico cuyo objeto se corresponda con la prestación principal de aquél.

Como resumen, y por su carácter didáctico y claridad expositiva, se ha entendido conveniente transcribir, actualizada y revisada la información contenida en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda ([www.minhac.es](http://www.minhac.es)), en la que, en formato "pdf", se encuentran accesibles los cuadros y gráficos que se indican a continuación, que constituyen una guía rápida y completa de la normativa en materia de contratación pública y que vienen a complementar lo expuesto en el presente capítulo.

**LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

**CUADRO I  
IDENTIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTRATOS <sup>(1)</sup>**

**PASOS QUE DEBE DAR EL GESTOR:**



<sup>(1)</sup> Aproximación general. No incluye, por ejemplo, los contratos privados de las Administraciones.

<sup>(2)</sup> Contratos sujetos a regulación armonizada.

**CUADRO II. CUANTÍA DE LOS CONTRATOS<sup>(1)</sup> CON RELEVANCIA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO<sup>(\*)</sup>**

CUANTÍAS MÁXIMAS (€)	CUANTÍAS MÍNIMAS (€)	EFFECTOS SOBRE LOS CONTRATOS
POR DEBAJO DE LA CUAL OPERA LA REGULACIÓN	A PARTIR DE LA CUAL OPERA LA REGULACIÓN	
	V.E. ≥12.000.000	Autorización Consejo de Ministros [Art.292.1.a)] o del Consejo de Gobierno [Art. 23.1 Ley 12/2010]
	V.E. ≥ 6.000.000	Informe preceptivo del Consejo de Estado cuando la modificación contrato > supere 10% del precio primitivo [Art. 195.3.b)]
	4.845.000	Contratos SARA <sup>(2)</sup> Obras y Concesión de Obras Públicas (Art.14.1)
		Régimen específico de adjudicación de contratos de obras por un concesionario (Art. 250)
V.E.< 1.000.000	V.E.> 200.000	Contrato negociado con publicidad de Obras (Art. 161.2)
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. 90.5, párrafo 2.º)
	≥ 900.000	Autorización de los titulares de los Departamentos para celebrar contratos de OAAA (D.T.3)
	> 600.000	Remisión al Tribunal de Cuentas 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 primer establecimiento) [Art. 156.b)]
	> 500.000	Contrato de gestión de Servicios Públicos. Recurso especial y medidas provisionales
	> 450.000	Remisión al Tribunal de Cuentas de extractos de Contratos de Suministros
	≥ 350.000	Exigencia de clasificación en Contrato de Obra. Necesidad de Supervisión (Art. 109)
< 350.000		Documentación simplificada en los Proyectos de Obra (Art. 107.2)
	V.E. ≥ 193.000	Contratos SARA <sup>(2)</sup> de Suministro y Servicios CCAA, CCLL y otros agentes no sujetos al límite de 125.000 €. [Arts. 15.1.b) y 16.1.b)] Recurso especial y medidas provisionales [Art. 310.1b)].
V.E.≤ 200.000		Contratos negociados sin publicidad de Obras (Art. 161.1)
	>150.000	Remisión al Tribunal de Cuentas de extractos de Contratos de Servicios y Administrativos Especiales (Art. 29.1).
	V.E. ≥ 125.000	Contratos SARA <sup>(2)</sup> de Suministros y Servicios AGE, OAAA de la AGE y SS [Arts. 15.1.a) y 16.1.a)]
	≥120.202,42	Exigencia de clasificación en Contratos de Servicios
100.000		Contrato negociado con publicidad de Servicios y Suministros [Arts. 157.f) y 158.e)]. Cancelación abreviada de garantía en estos contratos. (Art. 90.5)
V.E.< 80.000		No aplicación SARA a cada lote de Suministros y Servicios (Arts.15.2 y 16.2)
V.E.≤ 60.000		Contratos negociados sin publicidad de Suministros y Servicios (Art. 161.2)
< 50.000		Contratos menores de Obra (Art 122.3)
	> 50.000	Necesidad de Pliego en contratos de poderes adjudicadores que no tienen condición de AA.PP (Art. 121.2)
< 30.000		Prestación asistencial sanitaria por razones de urgencia (D.A. 29)
< 18.000		Contratos menores de Servicios y Suministros (Art. 122.3).

<sup>(1)</sup> Adaptadas al Reglamento 1422/2007, de la Comisión Europea, a la Ley 34/2010, de 5 de agosto, así como a la Orden EHA/349/2009, de 23 de diciembre. <sup>(2)</sup> Sujeto a Regulación Armonizada.

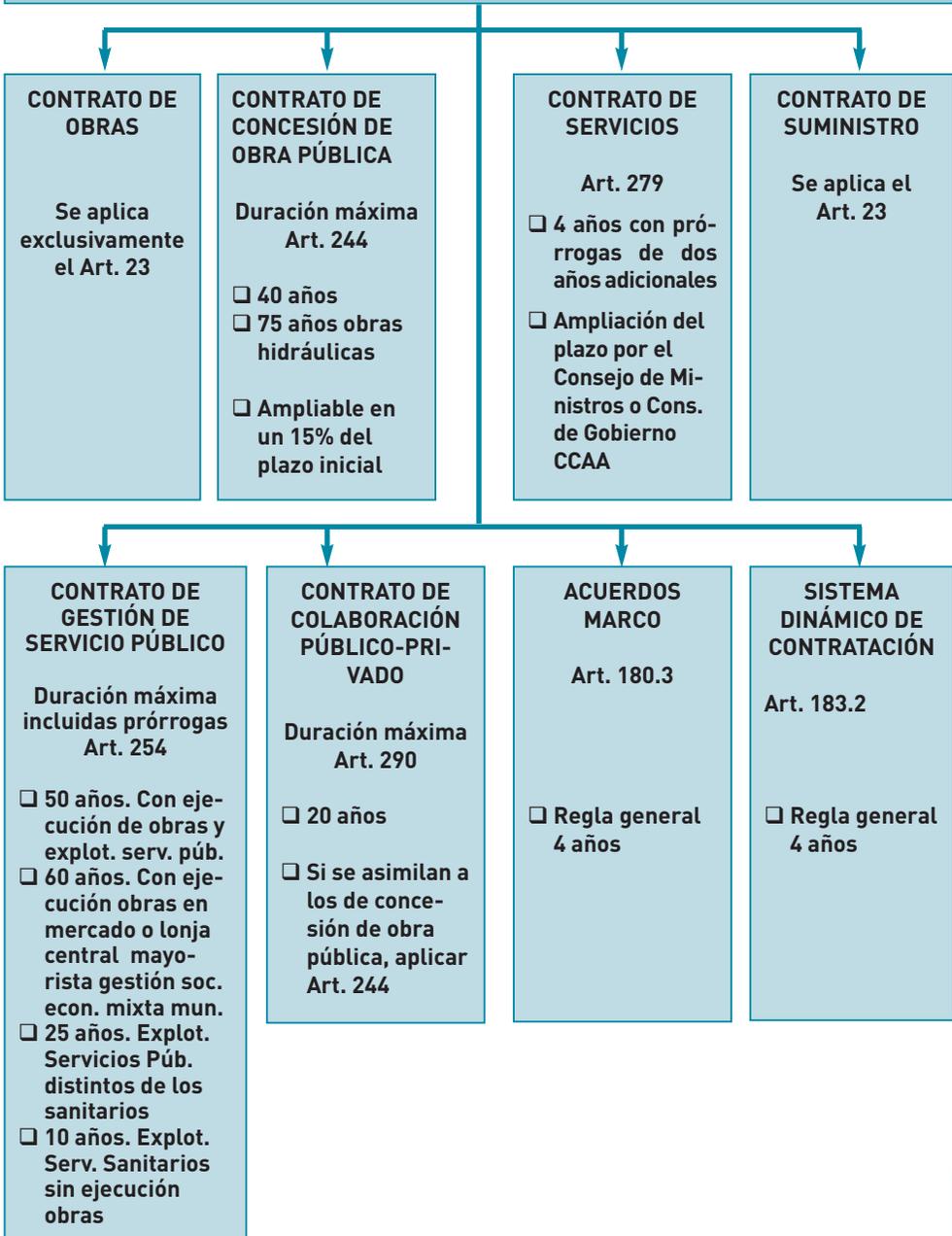
<sup>(\*)</sup> No comprende las cuantías asociadas a distintos de publicidad que son objeto de un cuadro específico.

**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.



**LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

**CUADRO IV  
RÉGIMEN DE PUBLICIDAD DE LAS LICITACIONES**

**Art. 123. 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 a principios de transparencia.

**ANUNCIO PREVIO  
(Potestativo)  
Art. 125**

CONTRATOS DE VALOR TOTAL ESTIMADO ≥	SOPORTE PUBLICITARIO	CONDICIONES PARA REDUCIR LOS PLAZOS DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES
A: 4.845.000 € - Contratos de Obras y de Concesión de Obra Pública	DOUE O EN EL PERFIL DEL CONTRATANTE	Publicación o envío al DOUE antes del 52 días y dentro de los 12 meses anteriores a la fecha del anuncio de licitación (Arts. 143.1 y 151.1)
A: 750.000 € - Contratos de Suministro y Servicios		

**LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

**CUADRO V  
PUBLICIDAD OBLIGATORIA**

**1. CONTRATOS SUJETOS A REGULARIZACIÓN ARMONIZADA**

Publicidad obligatoria en el DOUE y en el BOE por encima de las siguientes CUANTÍAS<sup>1</sup> igual o superior a las siguientes:

	Estado	Comunidades Autónomas
	Organismos Autónomos del Estado Seguridad Social	Entidades Locales Entidades Públicas Empresariales y restantes Poderes Adjudicadores
<b>Contratos de Obras</b>	4.845.000	4.845.000
<b>Contratos de Servicios y Suministros</b>	125.000	193.000
<b>Contratos de Colaboración Público-Privada</b>	PARA CUALQUIER CUANTÍA	PARA CUALQUIER CUANTÍA

2. CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA

	Administraciones Públicas	Poderes adjudicadores que no son AA.PP.	Entidades del Sector Público que no sean poderes adjudicadores
<b>Contratos adjudicados por Procedimiento abierto, restringido o Diálogo competitivo</b>	Publicidad en BOE o BOLETINES AUTONÓMICOS y PROVINCIALES		
<b>Contratos adjudicados por Procedimiento negociado con publicidad</b>	Publicidad en PERFIL DEL CONTRATANTE (Cuantías inferiores a 1.000.000 € en Obras y 100.000 € en Servicios y Suministros)		
<b>Otros Contratos del Sector Público (INDICATIVA)</b>		Publicidad en PERFIL DEL CONTRATANTE (Cuantías superiores a 50.000 €)	
<b>Publicidad de Instrucciones de contratación que garanticen el principio de publicidad</b>		PERFIL DEL CONTRATANTE	PERFIL DEL CONTRATANTE

<sup>1</sup> La publicidad legalmente obligatoria siempre puede ser complementada mediante la difusión en otras publicaciones oficiales, periódicos y revistas de información general o especializadas, tabloneros de anuncio, perfil del contratante, páginas web, plataformas de contratación, etc.

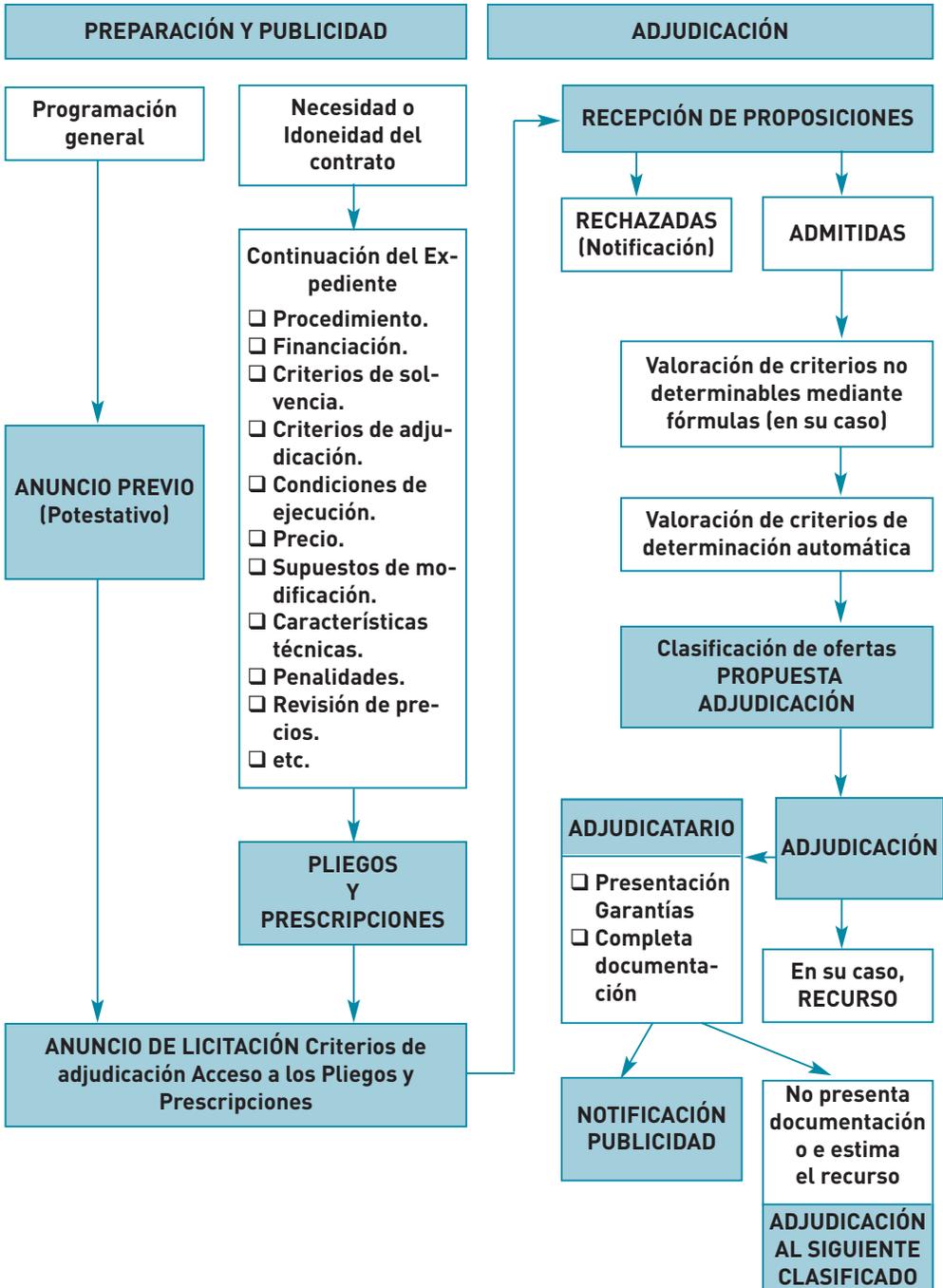
LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

CUADRO VI  
PUBLICIDAD DE LAS ADJUDICACIONES  
(Art. 138)

CONTRATOS DE CUANTÍA SUPERIOR A	DOUE y BOE	BOE o BOLETINES AUTONÓMICOS o PROVINCIALES	PERFIL DEL 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		

**LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

**CUADRO VII  
PROCEDIMIENTO ABIERTO**



## LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO VIII**  
**PROCEDIMIENTO ABIERTO**  
**PLAZOS MÍNIMOS DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES**

**Artículo 127. Plazos de presentación de las solicitudes de recepción 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. 143)**

- Plazo de 52 días desde envío a la Comisión Europea.
- Si se ha enviado anuncio previo, el plazo será de 36 día y en casos justificados de 22.
- Los plazos se reducen en:
  - En 5 días cuando exista acceso electrónico a los Pliegos y doc. comp.
  - En 7 días cuando los anuncios se envíen y preparen electrónicamente.

**TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 96)**

- Idénticos plazos que en la tramitación ordinaria, salvo que se reducirán a la mitad los de licitación, adjudicación y formalización a excepción y formalización a excepción, a estos efectos, de lo establecido en el Art. 96.2.b) LCSP referido al proced. restringido y al negociado con publicidad.

**2. CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA****TRAMITACIÓN ORDINARIA - (Art. 148)**

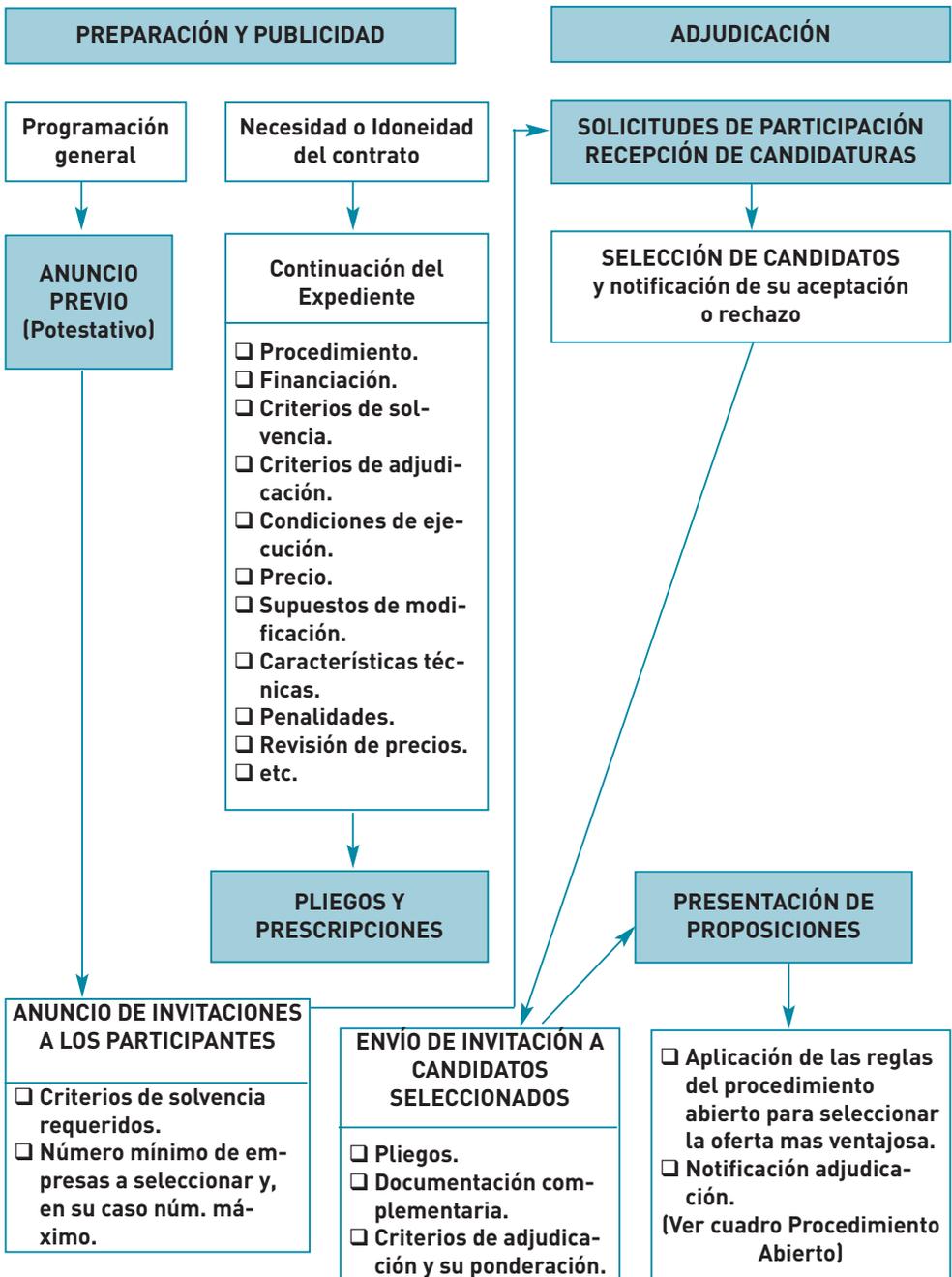
- 26 días para Contratos de Obras y Concesión de Obra Pública.
- 15 días para otros contratos.

**TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 96)**

- 13 días para Contratos de Obras y Concesión de Obra Pública.
- 8 días para otros contratos.

LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

CUADRO IX  
PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO



## LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**CUADRO X**  
**PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO**  
**PLAZOS MÍNIMOS DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE PARTICIPACIÓN Y PROPOSICIONES**

**Art. 127. Plazas 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. 148)	TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 96)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Plazo de 37 días desde envío al DOUE</li> <li><input type="checkbox"/> Plazo de 52 días, en el caso de Concesión de Obra Pública</li> <li><input type="checkbox"/> Reducciones: 7 días (hasta 30 y 45 días) si se envía el anuncio por medios electrónicos, informáticos y telemáticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Plazo mínimo de 15 días desde el envío del anuncio de licitación</li> <li><input type="checkbox"/> Reducción de 5 días (hasta 10) si se envía por medios electrónicos, informáticos y telemáticos</li> </ul>

B) PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (Art. 151)	TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 96)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Plazo de 40 días desde envío de la invitación</li> <li><input type="checkbox"/> Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si se ha enviado anuncio previo el plazo sería de 36 o en casos justificados de 22</li> <li>- El plazo de 40 días se reduce en 5 días si existe acceso electrónico, informáticos y telemáticos a pliegos y a doc. complementaria</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 10 días desde el envío de la invitación</li> </ul>

**2. CONTRATOS NO SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA**

A) PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE PARTICIPACIÓN

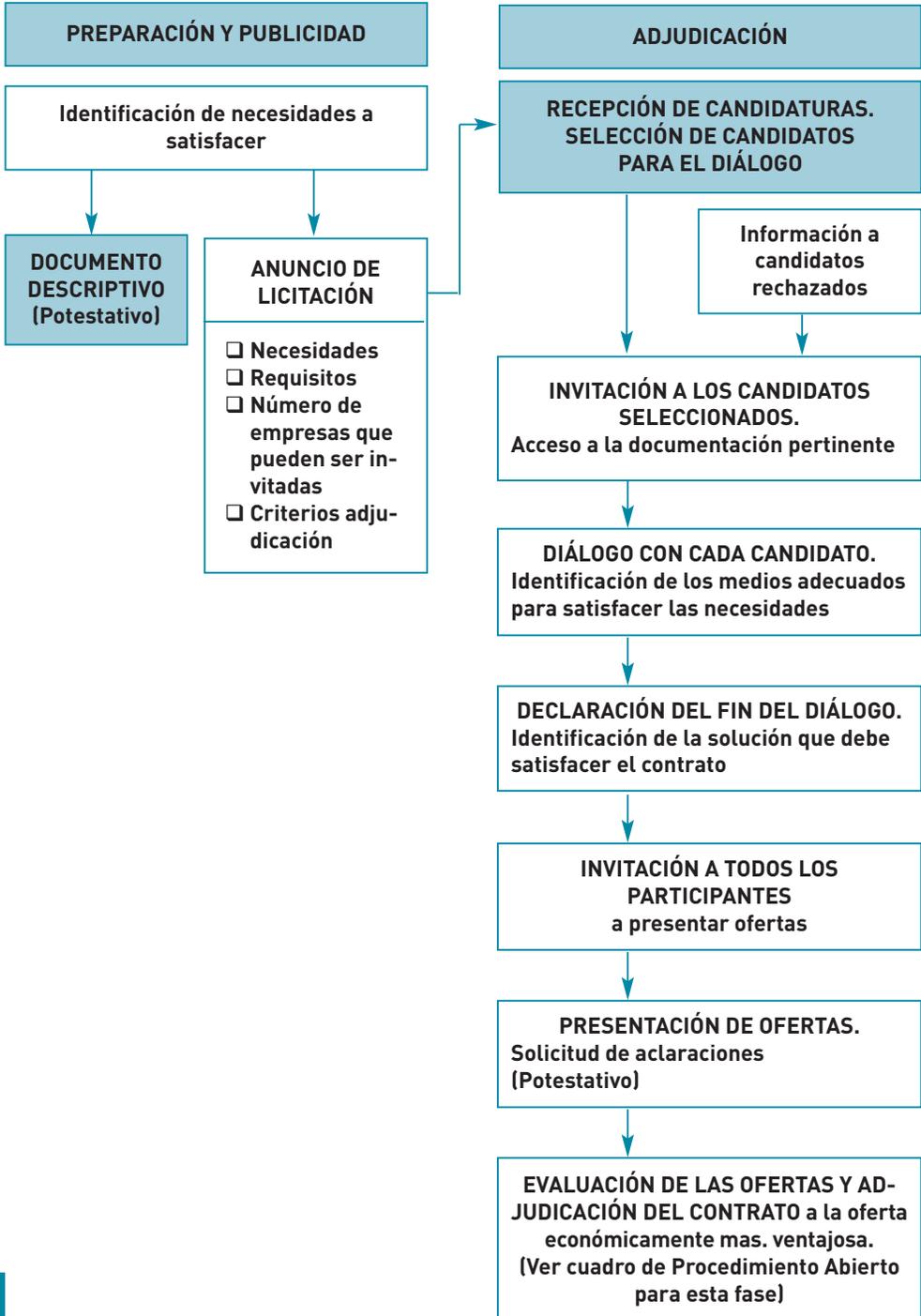
TRAMITACIÓN ORDINARIA - (Art. 148)	TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 96)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 10 días desde la publicación del anuncio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 5 días desde la publicación del anuncio</li> </ul>

B) PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES

TRAMITACIÓN ORDINARIA - (Art. 151)	TRAMITACIÓN URGENTE - (Art. 96)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 15 días desde la invitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 8 días desde la invitación</li> </ul>

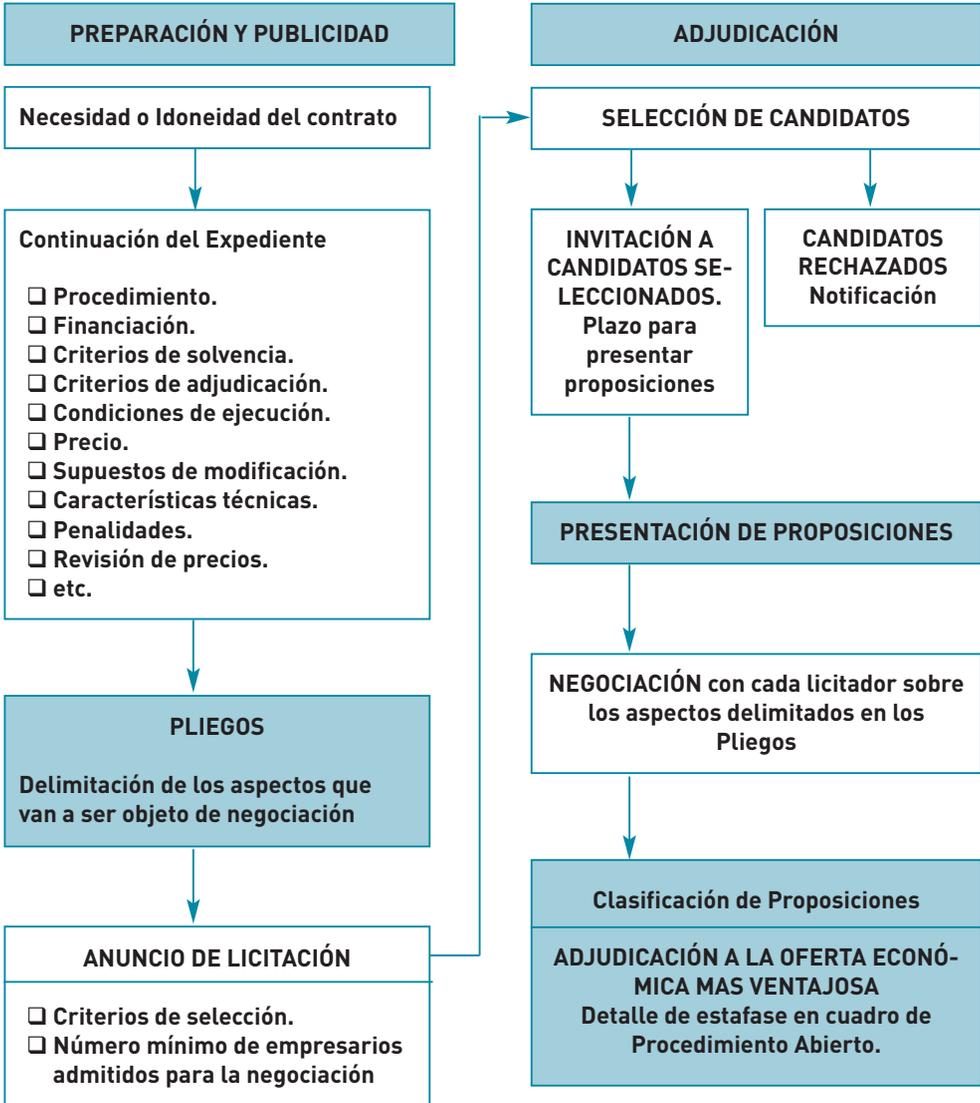
**LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

**CUADRO XI  
PROCEDIMIENTO DE DIÁLOGO COMPETITIVO**



LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

CUADRO XII  
PROCEDIMIENTO NEGOCIADO CON PUBLICIDAD







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 de 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 LAULA 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 LAULA.

### ¿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. En lo que no se oponga a lo establecido en esta Ley, se aplicará la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante), que fue modificada por la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, 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) y Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), y el Decreto de 17 de junio de 1955 que aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, (RS en adelante) siempre que no se oponga a lo establecido en esta última.

En lo referente a servicios, la LAULA establece el nivel competencial de los municipios, la LCSP 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 regulan. Esta regulación concreta en qué consiste el servicio público que la tanto la LAULA y la Ley de Bases 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 tiene 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*. En términos similares se pronuncia el artículo 25 de la LBRL. Así, los municipios podrán prestar cualquier servicio que se enmarque dentro de las competencias que se detallan 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 obli-

gados 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 establece que, conforme al artículo 128.2 de la CE, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas.

Los artículos 95 y 96 del TRLBRL 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.

En el artículo 85.1 de LBRL 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 apartado 2 del artículo 86 concreta que cuando el ejercicio de la actividad se realice en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva “*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 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.	<b>Moción/Decreto de la Alcaldía abriendo el proceso, creación o modificación del organismo o entidad.</b>	
II.	<b>Informes de la Secretaría e Intervención sobre los trámites a seguir y recursos a asignar.</b>	
III.	<b>Acuerdo Plenario de creación de los Organismos y determinación de la forma de gestión.</b>	
IV.	<b>Elaboración y aprobación final de las tramitaciones precisas</b>	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?**

La Mancomunidad “tradicional”, generalmente se constituye 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 enuncian una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente, constituye 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 constituyen 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.

### **¿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.

Su estatuto determinará las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero y podrán establecer cualquier forma de gestión de servicios que sustituya a los entes consorciados.

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 LBRL, 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.

### ¿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 los que se justifique dicha elección, así como aportar estudios jurídicos y económicos que definan el funcionamiento del ente a crear, en su caso.

## 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 las siguientes. 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.

### 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 servicios públicos 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 regirán, 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 auditoria, 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:

1. 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.
2. 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 rela-

cionadas con el ámbito competencial de las entidades locales fundadoras, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de estas.

Se regirán, 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 art. 85, modificado por la LCSP, son las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos, 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. 254 de la LCSP).

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

- 1º. Orden del órgano de contratación justificando la necesidad del contrato con Memoria del Centro Gestor.
- 2º. Elaboración y aprobación del Pliego de Prescripciones Técnicas.
- 3º. 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.
- 4º. Retención de crédito (RC) por Contabilidad.
- 5º. Fiscalización previa del gasto por Intervención.
- 6º. Resolución del órgano de contratación aprobando el expediente y el gasto y acordando la apertura del procedimiento de adjudicación.
- 7º. Expedición del documento contable A.

### Fase II. Procedimiento de licitación–adjudicación

- 8º. 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.
- 9º. 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.
- 10º. Valoración técnica de las proposiciones.
- 11º. Apertura pública de ofertas económicas.
- 12º. Propuesta de adjudicación de la Mesa de Contratación al Órgano de Contratación.
- 13º. 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
- 14º. Resolución de adjudicación del contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación.
- 15º. Notificación de la adjudicación a los candidatos o licitadores y simultáneamente publicación en el perfil de contratante.
- 16º. Devolución de las garantías provisionales a los licitadores.

### Fase III. Formalización del contrato

#### 17º. Formalización del contrato

Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 310.1, 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

#### 18º. 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 la LCSP.

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 las modificaciones en el servicio que aumente los costes o disminuya la retribución.
  - b) Cuando se den circunstancias imprevisibles que la 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 determinar lo?

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

<b>I. Infracción grave por parte del concesionario que ponga en peligro la buena prestación del servicio</b>	
<b>II. Acuerdo de la Corporación</b>	
<b>III. Notificación al concesionario</b>	
<b>IV. Ejecución del Secuestro por parte del Ayuntamiento</b>	
<b>V. Designación de Interventor Técnico</b>	
<b>VI. Gestión directa por Ayuntamiento</b>	
<b>VII. Cese del Secuestro</b>	<b>Continuidad Concesionario</b>
	<b>Caducidad concesión</b>

### ¿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 la LCSP 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 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

<b>I. Procedencia de la caducidad por existencia de uno de los supuestos del art. 136 RS</b>	<b>Causas recogidas en los pliegos</b>
	<b>Infracción muy grave del concesionario</b>
	<b>Si levantado el secuestro, el concesionario incurriese en las mismas infracciones</b>
<b>II. Acuerdo de la Corporación</b>	
<b>III. Cese gestión concesionario</b>	<b>1. Incautación elementos afectos a concesión</b>
	<b>2. Pago del justiprecio de la Concesión</b>
	<b>3. Convocatoria de nueva licitación</b>

### *¿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 254 de la LCSP, 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 de economía mixta es la necesidad de celebrar en el primer caso un procedimiento licitatorio para la selección del socio privado.

## PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL CUYO CAPITAL PERTENECE PARCIALMENTE A LA ENTIDAD LOCAL

### 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 concurrencia. 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).

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”.

Autosuficiencia implica que cada servicio financie su coste.

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. En segundo lugar, 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. La 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, la 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.

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 sa-

tisfacción 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.

### **¿Qué novedades incorporó en la LBRL en este sentido la Ley 57/2003?**

El texto de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local esta-

blece, en su disposición adicional novena, la creación en el Ministerio de Administraciones Públicas de un observatorio urbano para el seguimiento de la evolución de la calidad de vida urbana, introduciendo, por primera vez, tal y como el texto apunta en su exposición de motivos, instrumentos de análisis comparado de resultados en nuestro régimen local.

El texto establece también que el seguimiento se realizará a través de indicadores que se determinarán reglamentariamente y limita el ámbito del observatorio a los municipios de gran población, esto es, a los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes, a aquellos que sean capitales de provincia con población superior a los 175.000 habitantes, a aquellos que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas o a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, pero que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Cabe valorar que esta iniciativa supone un impulso a la gestión local dado que su desarrollo puede suponer:

1. La necesidad de concretar el concepto de calidad de vida urbana y la vinculación de la gestión pública óptima a la consecución de este objetivo.
2. La definición y elaboración de indicadores de gestión, práctica no incorporada a la gestión local y necesaria para evaluar resultados y posibilitar la toma de decisiones e introducción de actuaciones dirigidas a su mejora.
3. La incorporación de una metodología de análisis comparado que dote de transparencia a la gestión y permita identificar buenas prácticas. Esto, si bien es fundamental en cualquier ámbito, adquiere aún mayor relevancia en el ámbito público, dada la dificultad de disponer de estándares de gestión que permitan valorar el carácter eficiente u óptimo de los resultados obtenidos.

Sin embargo, deberemos esperar al desarrollo reglamentario y aplicación de la norma para conocer en qué instrumentos y metodologías se concreta este nuevo instrumento y hasta qué punto se alcanzan las metas planteadas.

Además, la misma norma abre la posibilidad (introduciendo el Título XI en la LBRL), a todos los municipios, de establecer mediante ordenanzas (de naturaleza reglamentaria) infracciones y sanciones, que podrían imponerse a cualquier ciudadano, que con su actuación estuviera imposibilitando el normal funcionamiento de un servicio público.

# VII

Modernización  
y Gestión de la  
Calidad



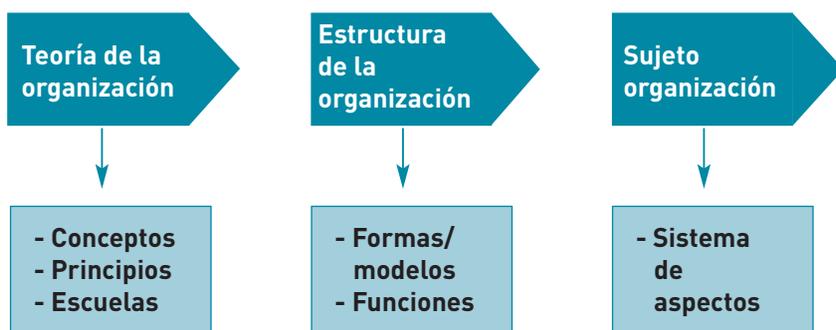
# 1. EL DISEÑO ORGANIZATIVO: ESTRUCTURAS Y PROCESOS

## 1.1. La Organización y su Estructura

### ¿A qué nos referimos cuando hablamos de organización?

El término organización recoge una triple dimensión:

- La Teoría de la Organización, que es el conjunto de conocimientos que desarrollan los distintos modelos organizativos.
- La organización como sujeto: por ejemplo, el Ayuntamiento.
- La organización como función propia de la dirección, encargada de decidir la forma en la que se distribuyen los recursos.



En las siguientes líneas se tratan algunos de los conceptos que es necesario conocer en lo que tiene que ver con la organización de las Entidades Locales.

### ¿Qué se entiende por estructura organizativa?

La estructura organizativa es la descripción formal de una organización. Establece la distribución de los puestos de trabajo y permite definir la forma en la que se reparten las responsabilidades, las jerarquías, las relaciones, etc., por lo que tiene una trascendencia fundamental para la consecución eficaz de los objetivos de la organización.

La definición de la estructura de una organización debe atender a la misión y objetivos que pretenda satisfacer, de forma que sea diseñada para la consecución de éstos. Es habitual en algunas Entidades Locales contar con estructuras tradicionales, adaptadas a los procesos y las normas, en vez de a los objetivos estratégicos, lo que dificulta la optimización de la gestión y resta eficiencia.

## 1.2. La evolución de los modelos organizativos

### 1.2.1. El modelo tradicional

#### *¿Qué caracteriza a los modelos organizativos tradicionales?*

Una parte importante de las Administraciones Locales conservan modelos organizativos tradicionales caracterizados por la implicación directa de los cargos políticos en la dirección y la gestión de los asuntos administrativos cotidianos, que se suele complementar con un papel muy importante de los habilitados nacionales, que han desempeñado funciones más amplias de las legalmente atribuidas, llenando el vacío real de la función directiva.

Las estructuras tradicionales se caracterizan por la participación activa del nivel político en la dirección de la gestión, no existiendo niveles directivos intermedios entre éste y la estructura administrativa.

En función del tamaño de la organización de la que se trate, el modelo tradicional arrastrado puede ser diferente. En Ayuntamientos pequeños, es habitual que el peso de la gestión recaiga sobre la figura del Alcalde. Sin embargo, según aumenta el tamaño de la organización se puede observar un incremento en la tendencia a descargar parte de la responsabilidad de las distintas áreas municipales en los concejales o en un equipo de confianza o gabinete.

En Ayuntamientos de tamaño medio o grande la estructuración suele responder a alguno de los dos modelos siguientes: el modelo basado en la división de la organización en áreas –al frente de cada una de las cuales se sitúa un concejal– o el modelo de organización en el que en la dimensión política pueden distinguirse dos niveles, el de concejal sectorial y los tenientes de alcalde, cuya responsabilidad se extiende sobre áreas integrales del Ayuntamiento. En ambos modelos es habitual la existencia de un gabinete de apoyo a la presidencia formado, generalmente, por personas de confianza política del Alcalde.

En suma, la tendencia venía imponiendo la configuración de grandes organizaciones, gestionadas como “un todo” en las que la estructura administrativa es dirigida por el nivel político. Esta configuración provoca la proliferación de estructuras con tendencia a la homogeneidad, que en nada se adaptan a los rasgos distintivos de cada área de la entidad y que no dejan hueco para diferenciar el nivel político del nivel encargado de dirigir la gestión.

Estos modelos tradicionales han entrado en una crisis progresiva a medida que las Corporaciones Locales han ido afrontando los retos de prestar más y mejores servicios a los ciudadanos.

### 1.2.2. El modelo gerencial

#### *¿Cuál es el papel del gerente?*

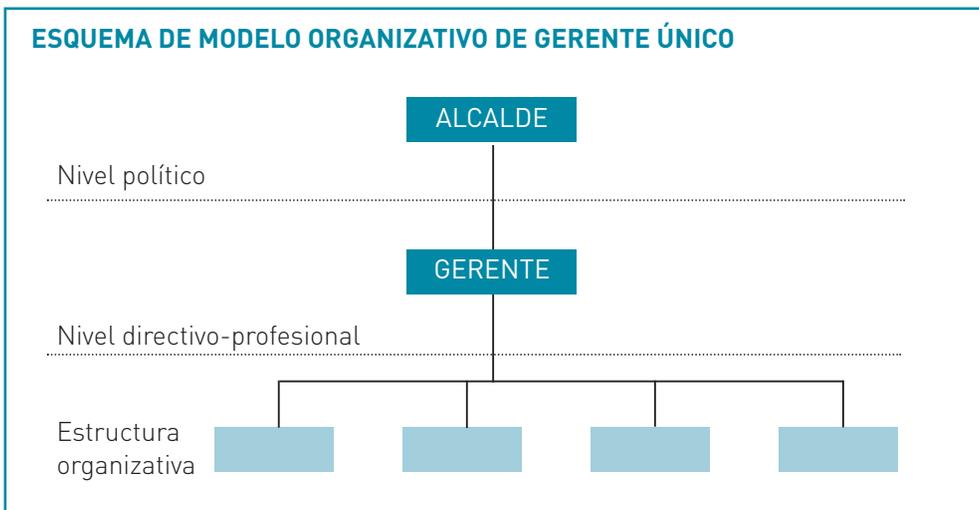
La característica más importante de las estructuras gerenciales es la introducción del nivel directivo-profesional, responsable de llevar a cabo la gestión para la ejecución de las políticas establecidas por el nivel político.

Las principales funciones de los gerentes se centran en enlazar el nivel político y el administrativo, dirigiendo la estructura administrativa de la entidad; planificar y evaluar las acciones necesarias para ejecutar las políticas diseñadas por el gobierno de la corporación y liderar la gestión siguiendo criterios de economía, eficacia y eficiencia; así como promover la mejora continua.

Las experiencias de implantación de estructuras gerenciales en el sector público se ha extendido desde la década de los 90 por Entidades Locales de tamaños diversos, resultando de ello modelos diferentes de los que destacamos dos: el modelo de gerente único y el de gerentes de área.

### ¿Qué características tiene el modelo de gerente único?

La característica distintiva del modelo de gerente único es la existencia de una única figura gerencial, dependiente del Alcalde, que dirige el conjunto de la organización.



La conexión que se produce entre los concejales de las áreas y el gerente conduce a una forma peculiar de funcionamiento en la que la dirección de la estructura reside en el gerente. Pueden aparecer otras.

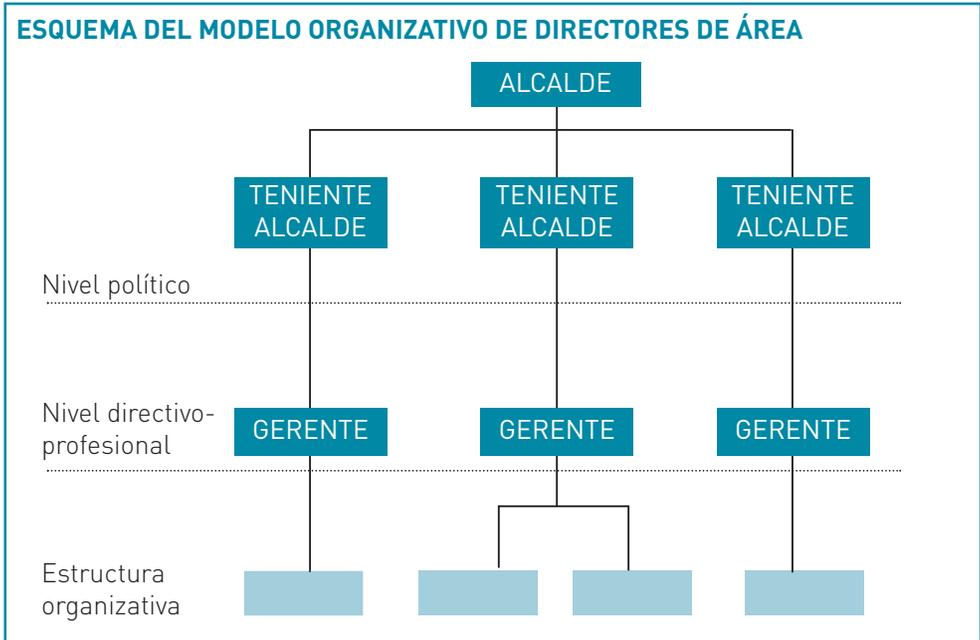
Figuras gerenciales en empresas municipales, etc. que suelen considerarse subeditadas al gerente del Ayuntamiento.

Este modelo de gerente único es adecuado para ser aplicado en organizaciones de tamaño pequeño o mediano.

### ¿Qué características tiene el modelo de directores de área?

La complejidad y el tamaño de la organización pueden provocar que la figura del gerente único sea insuficiente para garantizar un nivel adecuado de dirección en las diferentes áreas administrativas. En estos casos, es aconsejable la fragmentación por áreas integrales, manteniendo las ventajas de la estructura gerencial mediante la creación de gerentes o directores de área.

Este modelo necesita dotarse de estructuras de funcionamiento que permitan la coordinación entre las áreas, normalmente a través de la creación de mecanismos colectivos de reunión.



### ¿Cuáles son las funciones del gerente?

Sea un gerente único o estemos ante la presencia de varios gerentes, cada uno al frente de un área administrativa, las funciones de esta figura son las siguientes:

1. La planificación y evaluación de los servicios públicos locales, lo que implica:
  - a) El análisis de las necesidades y dimensionamiento de los servicios.
  - b) La elaboración técnica de los presupuestos anuales y los planes de actuación municipal.
  - c) El diseño y mantenimiento de sistemas de seguimiento y evaluación de los servicios.
2. La dirección y coordinación de la organización administrativa.
  - a) Coordinación técnica de los distintos servicios y organismos locales.
  - b) Coordinación de las políticas de gestión de los recursos humanos, financieros y tecnológicos.
  - c) El impulso de la ejecución de los acuerdos de los órganos de gobierno.
3. El impulso de los proyectos de mejora organizativa e implantación de sistemas de calidad.
4. raslar las decisiones políticas a la estructura operativa.
5. Servir de soporte técnico a los órganos de Gobierno, especialmente en lo referente a la programación de recursos financieros.

### ***¿Cómo se selecciona y nombra al gerente?***

La actual regulación normativa local no recoge explícitamente la función directiva ni la figura del gerente. Según las distintas experiencias reales de Corporaciones que han introducido este modelo organizativo, la forma más utilizada es la de su nombramiento como personal eventual. En este sentido, es necesario apuntar que la normativa reconoce la posibilidad de que determinados puestos de trabajo de carácter directivo sean desempeñados por este tipo de personal. Esta alternativa ofrece la ventaja de ampliar el terreno en el que se puede buscar el personal adecuado, no circunscribiéndolo al ámbito de los funcionarios de carrera del municipio, pero sin excluirlos, y dota a los responsables políticos de la flexibilidad en las facultades de nombramiento y cese necesarias en puestos de carácter directivo.

No existe proceso de selección prefigurado, por lo que se puede optar por cualquier procedimiento de selección que se considere adecuado, (búsqueda de candidatos sin publicidad, con publicidad en prensa, boletín oficial, etc.). Cualquiera que sea la forma de selección, es decisivo que se busque un perfil profesional, ya que esta circunstancia condiciona el éxito en la implantación y funcionamiento del modelo gerencial.

El puesto deberá estar recogido en relación de puestos de trabajo, como grupo A para garantizar el nivel de licenciatura, junto con la retribución global y las funciones correspondientes al puesto. Por tanto, corresponde al Pleno su aprobación. El nombramiento corresponderá al Presidente de la Corporación.

### ***¿Qué pasa con el gerente al final de la legislatura?***

La revocación del puesto de gerente queda ligada, no únicamente al mandato municipal, sino al mandato del Alcalde. El directivo cesaría automáticamente con el cese del Alcalde y éste es uno de los aspectos más problemáticos de esta fórmula. No obstante, acogiéndose a la figura del Alcalde en funciones y su derecho a ser asistido, permitiría dilatar el momento de cese del gerente, que actuaría "en funciones" hasta la nueva designación de otra persona o su confirmación por la nueva Corporación.

## **1.3. El ciudadano en el centro de la organización**

### ***¿Qué papel ha tenido el ciudadano en la reforma de la organización de las Entidades Locales?***

La satisfacción de las crecientes expectativas de los ciudadanos es uno de los principales objetivos que motivan el funcionamiento de las Administraciones. El hecho de que esta idea se venga teniendo en cuenta en la definición de la misión de numerosas organizaciones locales, tiene consecuencias importantes sobre la forma de estructurar las mismas.

Los esfuerzos de modernización para ofrecer al ciudadano mejores servicios han provocado en numerosas Entidades Locales la creación de novedosas estructuras que revolucionan el concepto tradicional de Ayuntamiento, dando paso a modernos diseños que buscan satisfacer la mayor parte de las demandas del ciudadano en un único punto especializado de atención.

Conseguir esta centralidad en la atención al ciudadano implica adaptar las estructuras organizativas a nuevos servicios en aras de conseguir la necesaria flexibilidad que estos planteamientos exigen.

En cualquier caso, el modelo organizativo a implantar –ya sea gerencial o no, con mayor o menor centralización en el ciudadano– debe ser el resultado de una reflexión estratégica previa. En esta reflexión se deben tener en cuenta todas las variables que afectan al funcionamiento óptimo de una entidad. Para conseguir la información previa necesaria es recomendable realizar un diagnóstico del estado de la organización que permita poner de relieve los aspectos positivos y negativos del modelo, con la finalidad de disponer de un conocimiento exhaustivo para sentar el modelo que más se adecue a los objetivos planteados.

## 1.4. Las funciones y los puestos en la organización

### 1.4.1. Funciones, actividades y tareas

#### ***¿Cuál es el papel de la misión y los objetivos en la definición de la estructura organizativa?***

La misión y los objetivos de la organización son elementos condicionantes de la definición del modelo de estructura organizativa.

Si profundizamos en la distribución de los objetivos organizacionales, podemos distinguir tres niveles en función del grado de concreción al que nos estemos refiriendo: funciones, actividades y tareas.

#### ***¿Qué se entiende por funciones?***

Las funciones se definen como un conjunto de actividades afines y coordinadas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y que se realizan de una manera sistemática y reiterada, esto es, que hay una permanencia en el tiempo. Es decir, el conjunto de cosas que ha de hacer siempre la organización para generar sus productos o prestar sus servicios.

La ejecución de las funciones en una organización recae en una unidad de la organización, que puede ser una unidad organizativa o un puesto de trabajo. Sirvan como ejemplo el Departamento de Compras (unidad organizativa) o el Interventor (puesto).

Cuando los objetivos cambien, las funciones de cada unidad organizativa deberán ser revisadas.

#### ***¿Qué se entiende por actividad?***

El concepto de actividad está íntimamente ligado tanto al de función como al de proceso, ya que por actividad se entiende el conjunto de tareas que, enlazadas a través de procesos, es necesario llevar a cabo para el cumplimiento de las funciones de la organización.

### ***¿Qué se entiende por tarea?***

Se define tarea como la unidad elemental para la definición de funciones, ya que representa el mayor grado de desagregación en el desempeño de un trabajo. La correcta definición de las tareas llevadas a cabo por un determinado puesto de trabajo adquiere especial relevancia en los trabajos de análisis de cargas de trabajo.

#### **1.4.2. Análisis y diseño de los puestos de trabajo**

### ***¿Cómo se configura el conjunto de puestos de trabajo?***

La configuración del sistema de función pública vigente –basado en grupos y niveles– ha derivado en la institucionalización de los puestos de trabajo como elementos nucleares para la articulación del modelo. Éste y otros factores han provocado el encorsetamiento de algunas organizaciones debido a la tendencia a realizar definiciones minuciosas y al excesivo formalismo de las descripciones.

Las Entidades Locales son organizaciones de servicios en las que el contacto con el ciudadano es constante. Esta circunstancia está haciendo cambiar la forma en que se organizan, lo que debe tener consecuencias en la definición que se haga de los puestos. Se necesita acompañar los cambios en la estructura de un correcto diseño de los puestos de trabajo que permita disponer a la Entidad de la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para orientar su funcionamiento hacia resultados.

### ***¿Qué criterios han de utilizarse para diseñar la estructura de los puestos de trabajo?***

El diseño de los puestos de trabajo debe huir de la especialización, favoreciendo la creación de puestos genéricos (“puestos-tipo”) y facilitando la movilidad de los ocupantes. Esta forma de gestionar los puestos posibilita la correcta adecuación de los recursos a las necesidades de cada momento y ofrece a los ocupantes de los mismos márgenes más amplios de satisfacción y motivación.

El modelo propuesto alcanza todo su potencial añadiendo a este diseño una correcta gestión de las competencias. Por competencias se entiende el conjunto de saberes, capacidades, habilidades y destrezas para lograr los objetivos de la organización.

Mediante las competencias, la gestión de recursos humanos alcanza un enfoque estratégico, orientado plenamente hacia los resultados, ya que facilita la adecuación de la conducta laboral del empleado a los objetivos de la organización.

La gestión por competencias implica un compromiso con la calidad y exige actualizar el estilo de dirección. Asimismo, permite mejorar la gestión de los recursos humanos, dotándola de potentes herramientas para optimizar la selección, la formación o la motivación de los empleados.

#### **1.4.3. La distribución eficiente de las cargas de trabajo**

### ***¿En qué circunstancias se suelen producir ineficiencias en la distribución de cargas de trabajo?***

En numerosas ocasiones, los responsables de algunas organizaciones públicas

se encuentran frente a realidades organizativas en las que se dan una serie de variables que maximizan la incertidumbre y dificultan la toma de decisiones. Nos estamos refiriendo a situaciones en las que:

- Parece percibirse que la distribución de las cargas de trabajo no es homogénea entre el personal de la unidad organizativa.
- No existen sistemas de información que permitan obtener datos para relevar esta apreciación.
- Las restricciones financieras no aconsejan aumentar el número de efectivos.

### ***¿En qué consiste el análisis de cargas de trabajo?***

Los estudios de análisis de cargas de trabajo son herramientas que permiten aflorar datos sobre la situación real de la unidad de que se trate, y así poder proponer acciones que optimicen la distribución de las cargas sobre la base de la información objetiva extraída durante el trabajo de campo. Para ello, es necesario identificar correctamente las tareas que cada empleado realiza, cuantificando el tiempo necesario para su realización y comprobando la frecuencia con la que se repite dicha tarea. Con esta información, estaremos en disposición de identificar posibles sobrecargas de trabajo, así como localizar, si existen, los márgenes capaces de absorber esas diferencias.

## **1.5. La gestión de los procesos**

### **1.5.1. Conceptos**

#### ***¿Qué es un proceso?***

Un proceso es la secuencia ordenada de actividades a llevar a cabo para transformar una serie de inputs en outputs que satisfagan al cliente –externo o interno– y orientada a cubrir alguno de los objetivos de la organización.

La realización de cualquier producto o servicio requerirá la puesta en marcha de uno o varios procesos, por ello es que podemos entender la organización como un conjunto de procesos interrelacionados. Este enfoque hacia los procesos permite llevar a cabo una forma de gestión innovadora basada en la calidad.

Durante el seguimiento de un proceso puede ser necesaria la intervención de más de una persona del mismo o de diferentes departamentos, lo que puede implicar un recorrido por varias de las unidades organizativas de la entidad. Para conseguir coordinar a los diferentes miembros de una organización, será preceptivo optimizar los mecanismos de ordenación a través de la mejora de los procesos.

#### ***¿Qué entendemos por procedimiento?***

Los procesos de trabajo surgen de la acumulación de actividades, que son ejecutadas a través del enlace de un grupo de tareas. Bajo esta concatenación de operaciones está el concepto de procedimiento (muy utilizado en esta acepción en el ámbito de la gestión empresarial).

Sin embargo, en el ámbito de la Administración Pública la significación de procedimiento se ha utilizado para denotar mayor formalización, ya que se ha ligado al concepto de procedimiento administrativo.

### **1.5.2. La simplificación de procesos**

#### ***¿Qué implica la mejora de procesos?***

Los esfuerzos por la mejora de procesos ofrecen siempre ventajas en el funcionamiento de la organización. Sin embargo, el enfoque puede ser distinto en función del concepto de proceso que exista en la misma.

Cuando una organización decide llevar a cabo la simplificación de uno o varios de sus procesos para reducir el tiempo de tramitación, aumentar la calidad del servicio o reducir costes, está llevando a cabo una acción que, con toda probabilidad, va a reportar beneficios a la entidad y le va a servir para adquirir una experiencia en este trabajo que podrá trasladar después a los siguientes estudios que realice sobre otros procesos. Los avances en este ámbito han ido aumentando la consideración de los procesos hasta el punto de que son, para muchas organizaciones, el criterio que define su estructura: hablamos de gestión por procesos.

Asumida esta posición estratégica de los procesos, la organización deberá valorar cuál es su necesidad de cambio para alcanzar la posición competitiva que permita satisfacer a sus clientes. En función de la magnitud del cambio que requieran los procesos, suele distinguirse entre mejora de procesos y reingeniería de procesos.

#### ***¿En qué se concreta la mejora de procesos?***

La mejora de procesos plantea una revisión continua de los circuitos de trabajo, por lo que no es necesario dedicar excesivos recursos a este fin sino plantearse un sistema de funcionamiento que tenga en cuenta esta constante de mejora.

#### ***¿En qué se concreta la reingeniería de procesos?***

La reingeniería de procesos aboga por la introducción de cambios drásticos en la forma de hacer las cosas. Se trata de reconsiderar y rediseñar los procesos para conseguir mejoras espectaculares en costes, calidad, servicio y rapidez.

La reingeniería de procesos debe plantearse desde la claridad en el estadio que pretendemos alcanzar, pero dejando libertad para “inventarse” los caminos que nos permitirán obtenerlo. Es decir se trata de una actividad que fija un objetivo pero permite la creatividad en la forma en que éste se consiga; suele ser útil ligar los cambios a la implantación de nuevos sistemas de información.

### **1.5.3. Los manuales de procedimiento**

#### ***¿Qué es un manual de procedimiento?***

El resultado de los trabajos de análisis y mejora de procesos suele derivar en la descripción formal de los cambios concluidos. Para reflejar la forma en la que deben transcurrir las diferentes actividades de un proceso, se pueden utilizar diversos ins-

trumentos (textos, tablas, diagramas de flujo, etc.) todos ellos pueden formar parte del manual de procedimientos.

El manual de procedimiento es un documento estructurado que contiene la descripción de cuáles deben ser las actividades a llevar a cabo para el seguimiento de uno o varios procesos, haciendo indicación sobre la forma en la que éstas se ordenan, los documentos que se utilizan y los responsables y plazos para cada actividad.

El contenido de un manual de procedimiento puede ser distinto, en función de la materia, del alcance y de los objetivos que se pretendan cubrir con el mismo; sin embargo, existe una estructura básica:

## 2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

### 2.1. Introducción

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, una de las grandes reformas abordadas por el legislador respecto al funcionamiento de las Administraciones públicas ha sido la concerniente a las relaciones entre éstas y la ciudadanía. Con la llegada de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones electrónicas, y en base al principio constitucional de eficacia que debe regir la actuación de las Administraciones públicas, ha sido necesario regular dichas relaciones para contribuir a la construcción de la sociedad de la información.

El reconocimiento constitucional de la autonomía local, que ha tenido su reflejo en la Comunidad Autónoma de Andalucía en Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, es una apuesta clara por la descentralización administrativa en aras de una mayor aproximación a la ciudadanía de las Administraciones públicas. Sin embargo, en nuestra sociedad actual esta descentralización no sería plena sin el desarrollo de la administración electrónica. La barrera que supone mucho de los trámites necesarios a realizar por la ciudadanía y la propia Administración necesita romperse con un primer paso, la información que ésta debe facilitar a la ciudadanía, y como último con la posibilidad de que la ciudadanía y la Administración puedan interactuar mutuamente en cualquier momento mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones electrónicas sin necesidad de que los ciudadanos tengan que desplazarse físicamente a una oficina.

La virtualidad de esta transformación dependerá en gran medida del impulso que reciba de las Administraciones públicas, de la confianza y seguridad que genere en los ciudadanos y de la oferta de servicios a prestar.

Tomando como antecedente lo previsto en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), en las modificaciones posteriores de la citada Ley, así como en el RD 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, el legislador dio un paso decisivo con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la cual consagra la relación con las Administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para las mismas. El reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen así en el eje central de la citada Ley.

La Ley 11/2007 se articula a partir de las competencias del Estado que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución: “Bases del régimen jurídico de las Ad-

ministraciones Públicas”, por una parte, y “procedimiento administrativo común”, por otra. Asimismo, aborda aquellos aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes, como es el caso de la interoperabilidad, las garantías de las comunicaciones electrónicas, los servicios a los que tienen derecho los ciudadanos, la conservación de las comunicaciones electrónicas y los demás temas que se abordan en la ley para garantizar que el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con todas las administraciones forme parte de ese tratamiento común que tienen.

## 2.2. Marco normativo de la administración electrónica en las EELL.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (*BOE número 285, de 27/11/1992*).
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (*BOE núm. 304, de 20/12/2003*).
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (*BOE número 150, de 23/6/2007*).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (*BOE número 278 de 18/11/2009*).
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (*BOE número 25, de 29/1/2010*).
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (*BOE número 25, de 29/1/2010*).

## 2.3. La e-administración

Se entiende por e-administración o administración electrónica la incorporación de la tecnologías de la información y las comunicaciones electrónicas en la organización administrativa. Esta incorporación afecta a dos ámbitos de la organización, la interna y la externa.

En la interna, los procedimientos en papel se transforman en procesos electrónicos, con el fin de crear una “oficina sin papeles”. En el ámbito de las relaciones externas, se habilita la vía electrónica como un nuevo medio para la relación entre la Administración y las personas físicas y jurídicas. Es una herramienta con un elevado potencial de mejora de la productividad y simplificación de los diferentes procesos del día a día que se dan en las diferentes organizaciones.

Las ventajas que presenta la e-administración para la ciudadanía son, entre otras, las siguientes:

- **Disponibilidad:** Se puede interactuar con las organizaciones las 24 horas del día (por teléfono con servicios de atención telefónica o por internet a través de oficinas virtuales). No es necesario ajustarse a un horario de oficinas, y los días festivos quedan habilitados para el ciudadano.

- **Facilidad de acceso:** Ya no es necesario acudir a la oficina presencial de la Administración para realizar las gestiones, se puede hacer desde cualquier lugar del mundo a través del teléfono o Internet, cumpliendo los requisitos de identidad y seguridad necesarios.
- **Ahorro de tiempo:** Desaparece la necesidad de desplazamientos físicos a una oficina presencial (ida y vuelta) y se evitan esperas para ser atendido por personal de la Administración.

## 2.4. Actuaciones de las Administraciones Públicas sobre Administración Electrónica

### 1) Unión Europea.

En el año 2005, la Comisión Europea desarrolló un plan específico de impulso de la Administración Electrónica en el ámbito de la Unión Europea. Este primer plan, englobado dentro de la **Estrategia i2010**, se denominó "*Plan de Acción de Administración Electrónica i2010: Acelerando el desarrollo de la Administración Electrónica para el beneficio de todos*". Los objetivos del plan de acción estaban ligados a las cinco prioridades de la "Declaración Ministerial de Manchester".

A raíz de lo acordado en la "Declaración Ministerial de Malmö", de 18 de noviembre de 2009, la Comisión Europea ha diseñado un nuevo plan denominado "*Plan de Acción de Administración Electrónica para Europa 2011-2015*". Este nuevo plan tiene como objetivo general explotar las capacidades de las TIC para promover Administraciones inteligentes, innovadoras y sostenibles.

### 2) Administración del Estado.

El impulso de la colaboración y cooperación con las comunidades autónomas y las entidades locales, en especial, para la puesta en marcha de servicios públicos interadministrativos corresponde al **Pleno del Consejo Superior de Administración Electrónica**. Éste debe mantener las oportunas relaciones con los órganos de cooperación entre las distintas Administraciones que se creen a tal efecto y, en especial, con la **Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas**, en cuyo seno se establecerán líneas de actuación y orientaciones comunes y se favorecerá el intercambio de ideas, estándares, tecnología y proyectos orientados a garantizar la interoperabilidad y mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, el **Comité Sectorial de Administración electrónica** es el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades que integran la Administración Local en materia de administración electrónica. Este Comité vela por:

- a) Asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas.
- b) Preparar planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España.
- c) Asegurar la cooperación entre las administraciones públicas para proporcionar al ciudadano información administrativa clara, actualizada e inequívoca.

Su actividad se enmarca en los trabajos de la Conferencia Sectorial de Administración Pública que fue creada para impulsar actuaciones y proyectos comunes cuyo objeto sea la cooperación entre Administraciones y la mejora de la calidad en la prestación de servicios públicos, entre otros en el ámbito de la administración electrónica con el estudio, análisis y propuesta de medidas, estrategias, objetivos y directrices.

En el seno de este Comité existen una serie de Grupos de Trabajo para compartir experiencias y buenas prácticas o para la realización de proyectos en colaboración. Estos son los grupos actualmente formados:

- Red SARA, a través de la cual se interconectan todas las Administraciones Públicas: Unión Europea, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.
- Identificación y firma electrónica, trabaja en servicios y aspectos relacionado con la armonización de firma electrónica y la expansión del DNle.
- Mejora de Procesos Software: pretende elaborar unas directrices que permitan mejorar el desarrollo del software, y los procedimientos para su adquisición por parte de las administraciones públicas.
- Observatorio Administración Electrónica, permite conocer el estado de la Administración electrónica en las administraciones públicas y cuyo principal producto es el informe CAE.
- Programas Libres y reutilización de los sistemas de información, trabaja en la coordinación entre las diversas distribuciones GNU/Linux autonómicas; la promoción de los estándares abiertos; la consolidación del apoyo a las actuaciones de normalización en curso en materia del Formato Abierto de Documentos (Proyecto ISO/IEC DIS 26300) y en materia de compatibilidad del hardware con GNU/Linux (Grupo Técnico de AENOR AEN GT22). Para reutilización se ha realizado un sistema automatizado que trata la información del inventario de aplicaciones de todas las CCAA y se pretende obtener un marco de reutilización de objetos.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica establece en su artículo 14 que *“Las Administraciones públicas aplicarán el Plan de direccionamiento e interconexión de redes en la Administración, aprobado por el Consejo Superior de Administración Electrónica, para su interconexión a través de las redes de comunicaciones de las Administraciones públicas.”*

El **Plan de Direccionamiento e Interconexión de Redes en la Administración** define un espacio de direccionamiento privado común para los Centros de la Administración. Este Plan permite que cada entidad u organismo pueda establecer de manera independiente sus planes de numeración IP, en función de su infraestructura de red, o distribución orgánica o departamental, pero manteniendo una coordinación que evite el uso de direcciones duplicadas. Es necesario para:

- La interconexión de las redes de las Administraciones públicas y, en particular, a y a través de la Red SARA
- El despliegue de servicios de administración electrónica sobre la Red SARA
- La interconexión con redes de Administraciones de otros Estados miembros de la Unión Europea, el despliegue y acceso a los servicios europeos transfronterizos de administración electrónica a través de la Red SARA y de su enlace con la red transeuropea sTESTA, que tiene a su vez su propio plan de direccionamiento

El ámbito de actuación del Plan de Direccionamiento de la Administración es la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades que integran la Administración Local.

La **Red SARA** permite la interconexión de las Administraciones públicas, facilitando el intercambio de información y servicios entre ellas. A través de la **Red SARA** los Ministerios, las Comunidades Autónomas, los Entes Locales y otros organismos públicos pueden interconectar sus redes de una manera fiable, segura, capaz y flexible.

Además, a través del enlace de la **Red SARA** con la red transeuropea **sTESTA** las Administraciones públicas españolas se pueden interconectar con redes de instituciones europeas y de administraciones de otros Estados miembros de la UE, para el despliegue y acceso a los servicios públicos europeos de administración electrónica.

La **Red SARA** es un instrumento fundamental para seguir avanzando en el desarrollo de la administración electrónica, lo que en definitiva supone mejorar el servicio prestado a los ciudadanos.

En general, vía SARA es alcanzable cualquier servicio que una Unidad Administrativa ofrezca al resto por esta infraestructura. La red SARA permite que las Administraciones compartan entre ellas todos los servicios que estimen necesarios.

Además existen servicios comunes que facilitan el despliegue de la oferta de administración electrónica, y a los que las diferentes Administraciones pueden acceder, tales como los siguientes:

- Verificación de los datos de identidad y residencia.
- Plataforma de validación de firma electrónica (@Firma).
- Solicitud de cambio de domicilio.
- Notificación electrónica fehaciente.
- Pasarela de pago.
- Registro electrónico común.
- Consultas del estado de expedientes.
- Catálogos de procedimientos de las Administraciones públicas.
- Videoconferencia.
- Voz IP.
- Entornos de trabajo en colaboración.
- Servicios de nueva creación.

### 3) La Administración autonómica.

La Junta de Andalucía sigue avanzando en su firme propósito de apostar por un Gobierno electrónico más ágil y cercano a la ciudadanía, configurando un modelo organizativo que conjuga los principios de eficacia, eficiencia, igualdad entre mujeres y hombres y modernización administrativa con la mejora continuada de la calidad de los servicios electrónicos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

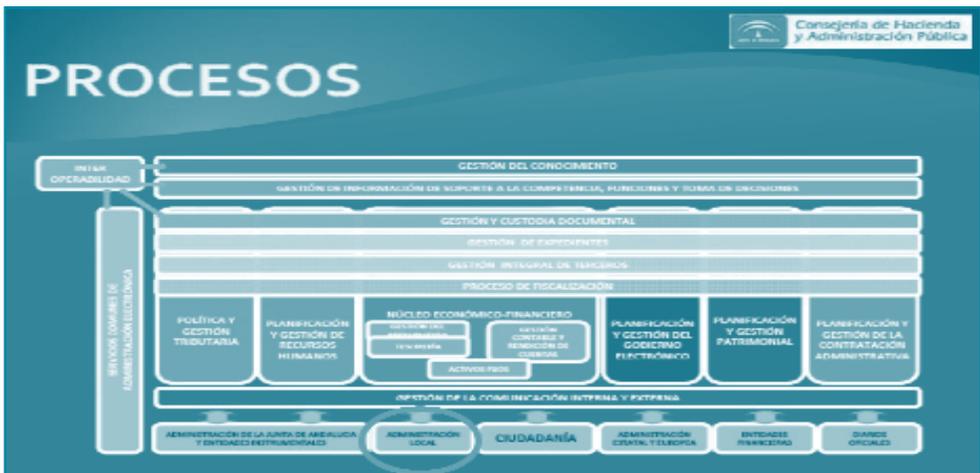
En este marco de actuación hay que considerar la primera ordenación administrativa en el ámbito digital que se contemplaba en el Decreto 104/1992, de 9 de junio, sobre coordinación de la elaboración y desarrollo de la política informática de la Junta

de Andalucía, que fue objeto de desarrollo mediante Orden de 9 de noviembre de 1992. Transcurrido un plazo de tiempo muy considerable desde la citada ordenación de la política informática y, atendiendo a diferentes disposiciones que se han ido sucediendo en el tiempo en este ámbito, así como a la actual delimitación competencial, mediante una Orden conjunta se han regulado determinados aspectos relativos a la coordinación, elaboración y desarrollo de la política informática en la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales (*Orden de 7 de marzo de 2011, conjunta de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, sobre coordinación en la elaboración y desarrollo de determinados aspectos de la política informática de la Junta de Andalucía*, publicada en BOJA de 01/04/2011).

En el art. 12 de dicha Orden se regula la relación de la Junta de Andalucía con otras Administraciones y entes públicos en materia de TIC, estableciendo que la Comisión Permanente de la Comisión Interdepartamental para la Sociedad de la Información coordinará la participación en comisiones, grupos de trabajo o cualquier otro instrumento de colaboración con otras Administraciones Públicas en materias relacionadas con las TIC.

La Junta de Andalucía apuesta por avanzar en paralelo con las demás Administraciones públicas, pues de nada serviría un gran avance en determinados procesos dentro de una única administración si estos, como sucede en muchos casos, requieren de la participación de otras administraciones para su conclusión. Por ejemplo, la **Administración local** es clave para el éxito de muchos procesos de la Administración de las Comunidades Autónomas, si aquellos no tienen informatizados procesos tan comunes como la emisión de certificados de empadronamiento o de convivencia supondría un claro obstáculo para desplegar muchos procedimientos en línea en otras Administraciones.

Por ello, en 2008 y 2009 la Consejería de Hacienda y Administración Pública elaboró el Plan Estratégico de Sistemas y Tecnologías de la Información y Comunicación. Desde la óptica de los Procesos, la Administración Local quedaría integrada como refleja el siguiente cuadro:



**IMPORTANTE:**

Las plataformas de Administración electrónica de la Junta de Andalucía **se ceden a la Administración Local previa firma de un convenio.**

La Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Hacienda y Administración Pública propone un modelo de Administración Electrónica basado en la utilización de unas plataformas básicas que han sido desarrolladas por distintas empresas pero cuyo código fuente es propiedad de la Junta de Andalucía.

Las Entidades Locales, así como las empresas que quieran participar en concursos públicos para el desarrollo de aplicaciones que tengan que hacer uso de estas plataformas comunes de Administración electrónica, tienen a su disposición una Web técnica en la que encontrarán información detallada del modelo de Administración Electrónica, descripción de las distintas plataformas así como recursos técnicos para desarrolladores e integradores. Puede accederse a esta web con este enlace:

*<http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/ae>*

En esta dirección web puede consultarse, entre otra información, alguna de las Entidades Locales que han suscrito convenios con la Junta de Andalucía para la cesión de software.

## 2.5. La e-Administración en la Administración Local

La Ley 11/2007 obliga a todas las Administraciones públicas, incluida la Administración Local, a habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada. Desde la entrada en vigor de la citada Ley, la Administración Local debe garantizar el cumplimiento de los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con los mismos.

Entre otros derechos reconocidos legalmente a los ciudadanos, se han de destacar los siguientes:

- a) Elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas.
- b) 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, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos. 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, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos ne-

- cesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica 15/1999 y su normativa de desarrollo.
- c) Igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones públicas.
  - d) Conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.
  - e) Obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.
  - f) Conservación en formato electrónico por las Administraciones públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.
  - g) Obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración pública.
  - h) Utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones públicas.
  - i) Garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas.
  - j) Calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.
  - k) Elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.
  - l) En los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, y a la obtención de la siguiente información a través de medios electrónicos, que deberá ser clara e inequívoca:
    - 1) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.
    - 2) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como los datos de las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener asistencia o ayuda.
    - 3) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios.
    - 4) Las vías de reclamación y recurso en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.

Este servicio que debe prestar la Administración Local puede hacerlo a través de una **sede electrónica**, cuyos requisitos quedan regulados en el artículo 10 de la Ley 11/2007.

## 2.6. La sede electrónica

La sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y adminis-

tración corresponde a una Administración pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la **integridad, veracidad y actualización** de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

Con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad, cada Administración pública debe determinar las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas.

En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas, y las sedes dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

## 2.7. Publicidad de la actividad local

La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente, tal como establece la Ley 11/2007.

En Andalucía, la Ley 5/2010 regula en su artículo 54 la publicidad de las actuaciones de los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas. Con el fin de garantizar a la ciudadanía el acceso a la información de dichas actuaciones, su transparencia y control democrático, así como la información intergubernamental, debe publicarse en la sede electrónica de su titularidad en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos 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.

Asimismo, los proyectos de estatutos de mancomunidades deberán someterse a información pública mediante su publicación en la sede electrónica, entre otros medios.

Toda esta información publicada gozará de las garantías de **integridad, veracidad y actualización** de la información y los servicios, prevista en la normativa sobre el acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos.

La publicidad de actos de otras Administraciones públicas u órganos judiciales que los ayuntamientos tengan la obligación de publicar se hará también en sede electrónica.

Asimismo, la Ley 5/2010 ha establecido la obligatoriedad de que las Entidades locales y sus organismos y entidades dependientes o vinculados trasladen a la Administración de la Junta de Andalucía la información relativa a las disposiciones y actos en el plazo, forma y **por los medios de comunicación telemática, y conforme a los estándares de interoperabilidad** establecidos por la Comunidad Autónoma, la cual podrá recabar información complementaria para ampliar la previamente recibida o cuando, teniendo conocimiento de alguna actuación de los entes locales, estos no la hubiesen remitido en el plazo señalado.

## 2.8. La ventanilla única

### El concepto *ventanilla única*

Debe construirse desde el punto de vista del ciudadano, es decir como un punto en el que el ciudadano puede encontrar toda la información que necesita. Podría entenderse como el agrupamiento de todos los trámites diferentes que el ciudadano debe realizar ante la Administración pública con un fin particular, y que puede residir en una sola instancia u organismo. En origen se vinculó la ventanilla única a los ayuntamientos.

Nació con el fin de evitar que la ciudadanía sufra las consecuencias de la dispersión espacial impuesta por la estructura de las diferentes Administraciones públicas y el complejo organigrama de cada una de ellas, y evitar parcial o totalmente la personación en las oficinas administrativas. Su objetivo es agilizar los procedimientos oficiales en la consecución de autorizaciones, acreditaciones, recursos o servicios, así como los pagos necesarios.

El concepto de ventanilla única ha conocido un verdadero desarrollo con la aparición de internet. Ha sido posible la creación de ventanillas únicas virtuales o electrónicas, que suministran al ciudadano toda la información que necesita.

La ciudadanía tiene a su disposición en estas oficinas virtuales cuantos formularios se precisen para determinado fin. Como mínimo pueden conseguirse los modelos, si tales impresos no pueden, directamente, ser rellenados o cumplimentados electrónicamente.

Para la presentación electrónica se precisa de mecanismos de autenticación – DNI electrónico, firma digital– y cifrado. La entidad pública encargada en España de la seguridad en los trámites con las Administraciones Públicas es la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Dentro del objetivo de simplificación administrativa perseguido por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), se pone en marcha, en diciembre de 2009, la ventanilla española de la Directiva de Servicios “EUGO.es”. Esta ventanilla informa de los trámites necesarios para establecer un negocio de servicios o para prestarlo, en España, y de los derechos de los destinatarios. El emprendedor puede, a través de ésta ventanilla, iniciar los trámites de forma telemática y a distancia y en concreto realizar la creación de una empresa de Sociedad Limitada de Nueva Empresa SLNE, de responsabilidad limitada SRL o como empresario individual. La dirección de la web de la ventanilla única de servicios es <http://www.eugo.es>.

## PORTAL DE LA VENTANILLA ÚNICA ESPAÑOLA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS “EUGO.ES”

The screenshot shows the EUGO.es portal interface. At the top, there is a header with the EUGO logo, the word "España", and the text "Ventanilla Única de la Directiva de Servicios". Below this, there is a navigation bar with three main steps: "1 Localización (donde establecer)", "2 Actividad a desarrollar", and "3 Modo de Prestación". The first step is currently selected. Below the navigation bar, there is a search section with a map of Spain and a "Búsqueda Directa" form. The form has three dropdown menus: "Comunidad Autónoma" (set to "Extremadura"), "Provincia" (set to "Badajoz"), and "Población" (set to "Mérida"). To the right of the search section, there are several informational boxes and links, including "¿Qué es EUGO.es?", "Acceso a la página Web de los Colegios Profesionales", and "Acceso a la página Web de la AENOR".

La Directiva de Servicios ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, denominada “Ley Paraguas” (BOE de 24/11/2009). En el artículo 18 de esta Ley establece que las autoridades competentes –Administraciones Públicas y Colegios Profesionales– deben garantizar que los prestadores de servi-

cios puedan, a través de la ventanilla única, obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso y ejercicio de su actividad, en concreto:

1. Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.
2. Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tenga la condición de interesado, y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

Mientras que el artículo 19 de la Ley 17/2009 dispone que los prestadores y los destinatarios tienen el derecho a obtener, a través de la ventanilla única, la siguiente información, que deberá ser clara e inequívoca:

1. Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y su ejercicio, así como los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse en contacto directamente con ellas.
2. Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios.
3. Las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.
4. Los datos de las asociaciones sectoriales de prestadores de servicios y las organizaciones de consumidores que presten asistencia a los prestadores y destinatarios de los servicios.

Asimismo, se facilitará que los prestadores y los destinatarios puedan obtener a través de las ventanillas únicas de otros Estados miembros de la UE, el acceso a esta misma información y procedimientos en dichos países.

Quedan excluidos de esta ventanilla única los servicios siguientes:

- los servicios no económicos de interés general;
- los servicios financieros (como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión y de pagos);
- los servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las Directivas en la materia;
- los servicios de transporte, incluidos los portuarios;
- los servicios de las empresas de trabajo temporal;
- los servicios sanitarios;
- los servicios audiovisuales;
- las actividades de juego por dinero;
- las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública;
- determinados servicios sociales (relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a personas necesitadas);
- los servicios de seguridad privados;
- los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

## 3. LA IMPLANTACIÓN DE CALIDAD EN LAS ENTIDADES LOCALES

### 3.1. La prestación de servicios y su calidad

Los Ayuntamientos, independientemente de su tamaño, se configuran como organizaciones eminentemente prestadoras de servicios. La heterogeneidad en el tipo de servicios prestados abarca desde servicios de carácter eminentemente social, hasta servicios lúdicos o deportivos, en los que la organización pública concurre además con el sector privado para satisfacer una demanda en aumento.

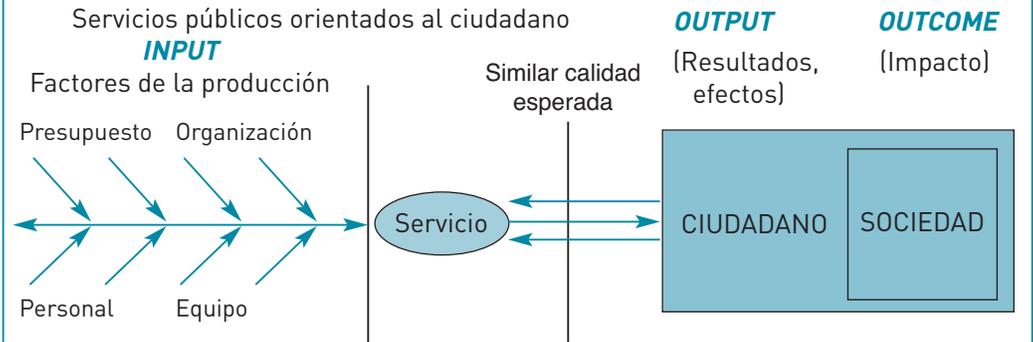
El ámbito público local está haciendo frente a cada vez mayores transformaciones en su entorno inmediato: intensos crecimientos demográficos que se traducen en un incremento sustancial del número de usuarios de los servicios, las propias restricciones presupuestarias que impiden en ocasiones dar respuesta a la mayor demanda y, las expectativas de los usuarios cada vez más conscientes de sus derechos a exigir prestaciones de calidad.

En este contexto, los Ayuntamientos empiezan a incorporar a sus organizaciones soluciones que las Corporaciones Locales más modernas han incorporado a su funcionamiento desde hace años. Se trata, fundamentalmente, de la implantación de modelos que garanticen la mejora continua de la calidad de los servicios prestados. Se produce una renovación de las estructuras tradicionales de trabajo y de los enfoques, estrictamente administrativos, en la prestación de servicios, en la búsqueda de una perspectiva que integre, principalmente, las expectativas de los ciudadanos y de los propios empleados.

Sin duda, una Corporación Local es una de las organizaciones actuales que más servicios presta, y por tanto, a más “clientes” se enfrenta. La búsqueda de la satisfacción del cliente conduce a “repensar” el servicio desde todas las perspectivas de la prestación:

- *Los factores de producción:* ¿qué cuesta?, ¿cómo está organizado el servicio?, ¿cuál es la capacidad y motivación del personal?, ¿son suficientes los medios de los que dispongo?, ¿están infrautilizados, por el contrario?
- *El impacto en el ciudadano:* La calidad de la prestación se percibe justo cuando el usuario recibe el producto (calidad percibida). Cabe preguntarse si estamos ofreciendo a los ciudadanos lo que esperan.
- *El impacto en la sociedad:* El carácter eminente público que caracteriza a la prestación de servicios municipales revierte siempre en la sociedad en su conjunto, ¿estamos valorando esta repercusión?, ¿cuál es su valor y tendencia?

## LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS



### 3.1.1. La calidad

#### ¿Qué diferencia hay entre el concepto de calidad y los modelos de gestión de calidad?

La calidad en la prestación de los servicios consiste en hacer coincidir lo que la organización diseña con lo que el usuario realmente espera y lo que finalmente recibe de la organización.

Una organización puede prestar sus servicios y ofrecer productos con calidad siempre que se cumpla la equivalencia anterior. No obstante, las organizaciones interesadas en mejorar la calidad de sus servicios o productos disponen de modelos de gestión de la calidad, esto es, estructuras o esquemas, cuya implantación garantizan que se están realizando las acciones de forma adecuada revirtiendo positivamente en la satisfacción del ciudadano.

Seguir un modelo conocido de gestión de calidad asegura a los principales agentes relacionados con el servicio (empleados y ciudadanos) que se está avanzando por el "buen camino". La implantación de un modelo logra "poner orden" en la gestión de la mejora continua, aprovechar los recursos disponibles y progresar hacia objetivos claramente identificados.

## 3.2. Los modelos de gestión de calidad

#### ¿Qué tipos de modelos de gestión de calidad existen?

Desde una perspectiva general, las organizaciones disponen de tres tipos de modelos para gestionar la calidad de sus servicios:

- a) Modelos que se basan en asegurar previamente la calidad del servicio o producto, es decir, prever exactamente cómo se van a realizar o prestar los servicios y, posteriormente, realizar las comprobaciones oportunas (auditoría).
- b) Modelos que abordan la organización en su conjunto, esto es, un enfoque integral de todos los factores que pueden repercutir en la calidad final.
- c) Modelos que se centran en lo que el usuario piensa y espera. Se trata en este caso de empezar por investigar las expectativas del cliente y, a partir de este conocimiento, adaptar la prestación del servicio con la nueva orientación.

### 3.2.1. Aseguramiento previo de la calidad: La norma ISO

#### *¿Qué supone implantar una norma ISO en una organización o servicio?*

Dentro de los modelos de aseguramiento previo de la calidad, se encuentra la norma ISO. Implantar la norma ISO en una organización supone el control de todos los procesos y componentes de un servicio para el que deben de cumplirse unos requisitos de calidad que se han fijado previamente. Esto es, todo ocurre según lo previsto.

Los principales elementos del modelo son: el manual de calidad (en el que se define la política de calidad de la organización: responsabilidades, objetivos, medios, etc.), el manual de procesos (descripción detallada de flujos y tareas) y el registro de documentos (inventario de todos los modelos, solicitudes, informes, etc. relacionados con los procesos).

Este sistema constituye un potente instrumento de mejora si se comunica bien internamente y se mantiene vivo a través de la actualización continua.

#### *¿Qué ventaja aporta obtener la certificación?*

El objetivo final de este modelo de calidad es la obtención de la certificación. La certificación es concedida por una empresa externa que realiza una auditoria o comprobación del cumplimiento de las normas, por lo constituye una prueba oficial de que la organización está cumpliendo con los requisitos de calidad que definió inicialmente.

Las claves del éxito en la implantación de una norma ISO son los siguientes:

- a. La difusión del proyecto y el convencimiento de todo el personal de la unidad en la que se aplica el modelo sobre las razones para su implantación.
- b. Evitar el peligro de no actualizar la documentación, ni los cambios en los procesos, una vez obtenida la certificación. Hay que ser consciente de la necesidad de actualizar de forma constante del modelo.
- c. Trasmitir a todo el personal que la certificación constituye un modelo de gestión del conocimiento que previamente estaba disperso entre todo el personal implicado.
- d. Evitar establecer nuevos sistemas de gestión adaptados a la norma: “trabajar sobre lo ya existente”.

#### *¿En qué casos es especialmente adecuado optar por la norma ISO?*

La apuesta por la norma ISO puede suponer el primer paso hacia la calidad en una organización. Se trata de un modelo especialmente adecuado en los siguientes casos:

1. La prestación del servicio se lleva a cabo mediante procedimientos normalizados o muy reglados.
2. La claridad y agilidad demostrada en los procesos repercute directamente en la prestación del servicio.
3. La situación de partida permite atisbar cierta normalización previa de los procesos, o bien, se cuenta con un equipo humano reducido con un buen conocimiento general de todas las funciones y tareas que se desarrollan.

### 3.2.2 Modelos integrales de calidad: el modelo EFQM, Marco Común de Evaluación y Modelo de Ciudadanía.

#### *¿Qué característica común presentan los diferentes modelos integrales de calidad?*

Los modelos integrales de calidad buscan satisfacer las expectativas del cliente a través de la mejora continua del conjunto de actividades de la organización en el corto y medio plazo.

#### *¿En qué consiste el modelo EFQM?*

El modelo integral de calidad más extendido es el EFQM (European Foundation for Quality Management) o Modelo de Excelencia de la Calidad. Se basa en las mejores prácticas de muchas organizaciones europeas, tanto públicas como privadas, y permite posicionar a nuestra organización mediante la comparación con otras organizaciones en relación a la excelencia. En este caso, la gestión de la mejora continua se define a partir de los resultados obtenidos en una autoevaluación.

Ésta se realiza a través de un formulario o cuestionario que aborda de forma estructurada 9 criterios básicos de la gestión organizacional. La puntuación final, fruto del consenso de todos los trabajadores que configuran el equipo de autoevaluadores, permite detectar todas las posibilidades de mejora dentro de la organización.

En mayo de 2009, el Consejo Directivo de la EFQM solicitó oficialmente la revisión del modelo que se ha venido utilizando desde 2003, dando como resultado el nuevo Modelo EFQM 2010, de mayor practicidad, dado que es aplicable a todo tipo de organizaciones. La revisión ha llevado a cabo una leve actualización de los 8 conceptos o principios de la Excelencia, de las áreas a abordar de los diferentes subcriterios, de la ponderación de los diferentes criterios y subcriterios y contenido de los Formularios de Evaluación REDER. En esta publicación nos referiremos al nuevo Modelo EFQM 2010.

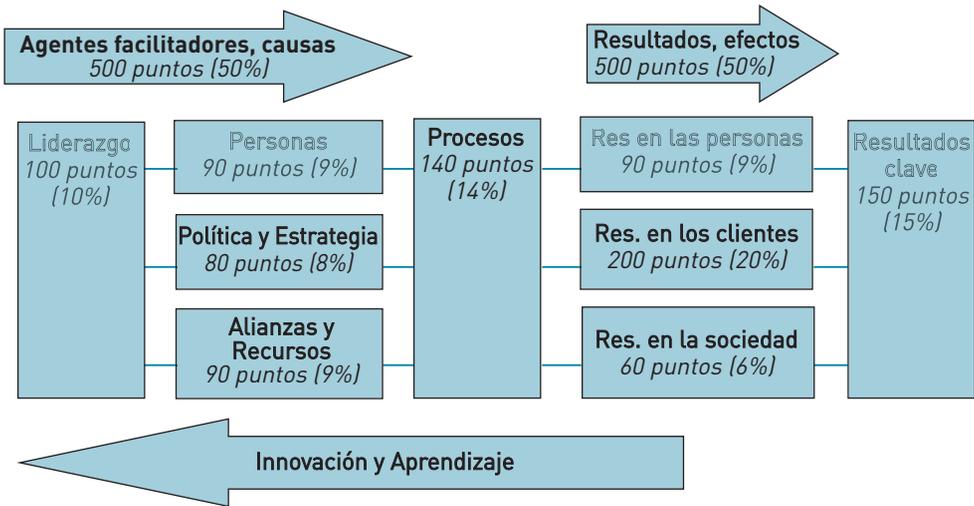
En el nuevo Modelo EFQM la excelencia se define como la forma de conseguir prácticas significativas en la gestión con logro de resultados, a través de la aplicación de **8 conceptos fundamentales**: Lograr resultados equilibrados; Añadir valor para los clientes; Liderar con visión, inspiración e integridad; Gestionar por procesos; Alcanzar el éxito mediante las personas; Favorecer la creatividad y la innovación; Desarrollar Alianzas y Asumir la responsabilidad de un futuro sostenible.

Asimismo, plantea que la gestión debe realizarse apoyada en **9 criterios**: **5 criterios que funcionan como agentes facilitadores** (Liderazgo, Personas, Estrategia, Alianzas y Recursos, Procesos, Productos y Servicios), que se dividen en 24 subcriterios, y que deben evidenciarse para la organización; y **4 criterios de resultados** (Resultados en los clientes, Resultados en las personas, Resultados en la sociedad, Resultados clave), que deben ser medibles y que reflejan dicha gestión. Los **criterios agentes** abordan qué hace la organización para gestionar y funcionar y cómo lo hace, aportando para ello las evidencias oportunas; mientras que los **criterios resultados** se encargan de medir qué resultados obtiene la organización como consecuencia de las acciones llevadas a cabo y la gestión desarrollada en todos los ámbitos de actuación.

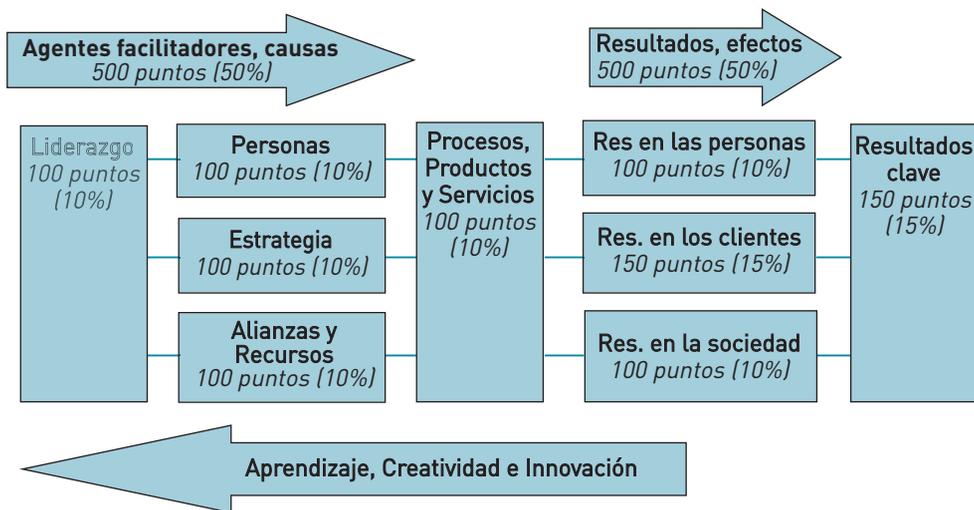
En el nuevo Modelo EFQM existe una relación directa y coherente entre los 8 conceptos fundamentales y los 32 subcriterios (24 subcriterios agentes y 8 subcriterios de resultados), y se establece una diferencia más clara para todos los criterios resultados entre los aspectos de rendimiento relacionados con la percepción y los indicadores internos. De esta manera se refuerza la idea de que sólo se puede alcanzar un resultado excelente si se alcanzan niveles de eficacia y eficiencia.

A continuación se exponen gráficamente los modelos EFQM de 2003 y 2010 en los que se aprecian las leves diferencias:

**MODELO EFQM 2003:**



**NUEVO MODELO EFQM 2010:**



Aunque no existe una norma fija para la implantación del modelo EFQM, debe tenerse en cuenta una serie de factores que aseguren el éxito del modelo:

- a. El convencimiento de la organización sobre la bondad del modelo a través de una implicación activa de los responsables a nivel político y técnico.
- b. La incorporación de cambios y adaptaciones en función del servicio al que se aplique, ya que cada unidad precisa de un ritmo distinto en el proceso.
- c. Concentración de esfuerzos en la fase de sensibilización del personal respecto al proyecto.

### ***¿Qué ventajas aporta el modelo EFQM?***

Las ventajas que aporta la aplicación del modelo EFQM son las siguientes:

1. Su globalidad, abarca todas las dimensiones de una organización que afectan a la calidad de los productos o servicios que ofrece.
2. Reúne los distintos elementos de la gestión de calidad de forma sistemática que da como resultado un plan de mejora de la calidad a la medida de cada organización.
3. Informa con datos y hechos fieles a la realidad.
4. Facilita la comunicación interna del equipo.
5. Detecta las áreas críticas de la organización.
6. Posiciona a la organización frente a otra.
7. Se convierte en un elemento motivador del equipo.

### ***¿Cuándo aplicar un modelo EFQM?***

Como consecuencia de su globalidad y la integración de todos elementos básicos de la calidad, se recomienda su implantación en organizaciones en las que se han dedicado recursos en extender la cultura de la calidad en toda la organización, existe un convencimiento generalizado a todos los niveles de que la gestión de calidad es el camino de la modernización administrativa y, se ha desarrollado algún proyecto concreto basados en técnicas de calidad.

### ***¿En qué consiste el Marco Común de Evaluación?***

Como resultado de la cooperación para el desarrollo de la Administración Pública durante varias presidencias de la Unión Europea, se ha elaborado el CAF (Common Assessment Framework), con el objeto de que el sector público asimile y utilice las técnicas de gestión de calidad. El CAF es un modelo de gestión de la calidad cuya misión es proporcionar un marco sencillo y fácil de usar que facilite la realización de autoevaluaciones, incorporando las características principales del Modelo EFQM, adecuándolo a las organizaciones públicas en general.

### ***¿En qué consiste el Modelo Ciudadanía?***

Bajo el auspicio del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos (Observatorio CSP), organización sin ánimo de lucro fundada en 1998 por directivos de organizaciones públicas españolas con el objeto de promover y difundir los valores de la calidad en el ámbito público, se diseñó el Modelo de Ciudadanía. Este modelo comparte los principios fundamentales de Excelencia del EFQM: gestión por procesos, implicación de las personas, mejora continua, desarrollo de alianzas, y responsabi-

alidad social. La principal aportación de este modelo al abanico de sistemas de gestión de calidad se centra en que supone una adaptación expresa a las características de las instituciones públicas en los siguientes aspectos:

- Ampliación de los conceptos básicos de calidad a los correspondientes a entorno y sociedad y liderazgo político.
- El énfasis depositado en el compromiso con la orientación al cliente mediante el análisis de la satisfacción de todos los agentes implicados.
- La importancia de la comunicación como pilar básico en la construcción de expectativas en el ámbito público.
- La propuesta de un nuevo concepto, el de conectividad como necesidad de fortalecer las relaciones internas, entre los servicios de la organización, y externas, con otras Administraciones.

### 3.2.3. Modelos centrados en la relación con el cliente. Las Cartas de Servicios y modelo Servqual

Los modelos que se están extendiendo con mayor intensidad en el ámbito público local, especialmente entre aquéllos que se inician en el camino de la mejora de la calidad, son los que se basan en la relación de la Administración con el usuario de los servicios. Se trata de iniciar el proceso de mejora preguntándonos por lo que realmente espera el ciudadano. Las Cartas de Servicios y el modelo Servqual son los sistemas más utilizados en la Administración Pública local.

La Carta de Servicios consiste en un documento público en el que la organización fija objetivos y estándares de calidad que suponen un compromiso de la organización frente a los ciudadanos. Sin embargo, debe evitarse que se convierta en un simple instrumento informativo del servicio, sino que sirva como oportunidad para la puesta en marcha de una auténtica mejora continua de la calidad del servicio. Si el proceso de elaboración de la Carta de Servicios es participativo, es decir, cuenta con la contribución activa de los empleados vinculados al servicio, se convierte en una fórmula idónea para repensar los servicios, rediseñar procesos y definir retos organizativos.

#### ESTRUCTURA BÁSICA DE UNA CARTA DE SERVICIOS

<p>Carta de Servicios de atención al ciudadano del Ayuntamiento de...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Quiénes somos? ¿Cuáles son nuestros fines y objetivos</li> <li>- ¿Qué servicios os presentamos?</li> <li>- ¿Qué derecho tienen los ciudadanos?</li> <li>- ¿Cómo puede participar el ciudadano y el usuario en la prestación del servicio?</li> <li>- ¿Qué normativa regula el servicio?</li> <li style="background-color: #b2dfdb;">- ¿Cuáles son los niveles de calidad que ofrece nuestro servicio?</li> <li>- ¿Qué otros aspectos facilitan la prestación del servicio?</li> <li>- ¿Qué sistemas aseguran la calidad del servicio?</li> <li style="background-color: #b2dfdb;">- Indicadores para el seguimiento y evaluación</li> <li>- ¿A qué direcciones puede dirigirse el ciudadano?</li> <li>- ¿Quiénes son los responsables de la carta?</li> </ul>
---	---

### ***¿En qué consiste el modelo Servqual?***

El modelo Servqual es un instrumento, basado en el diseño y consiste el lanzamiento de una encuesta, cuyos resultados permiten a los modelo gestores conocer la desviación existente entre lo que el usuario espera del servicio y cómo lo valora.

La encuesta responde a un formato básico y estructurado basado en una serie de “declaraciones” para cada uno de los criterios sobre la calidad de los servicios: elementos tangibles (apariencia de las instalaciones, del personal y materiales), fiabilidad (habilidad para prestar el servicio de forma fiable y cuidadosa), capacidad de respuesta (disposición y voluntad para ayudar al usuario y proporcionar un servicio rápido), seguridad (conocimientos y atención mostrado por el empleado y habilidad para inspirar confianza) y empatía (atención individualizada).

Los resultados de la encuesta vienen dados por los gaps entre expectativas y valoración, por lo que permiten guiar a los gestores del servicio hacia la confección de planes de acción concretos para la mejora de la calidad del servicio ajustada a las necesidades reales de los usuarios.

### ***¿Cuándo son especialmente adecuados las Cartas de Servicio y el modelo Servqual?***

Ambos modelos tienen en común una filosofía de la calidad basada en la responsabilidad y el compromiso ante el ciudadano que se materializa en la integración de sus expectativas y necesidades en la gestión de la mejora continua de una forma activa. Esta característica les confiere importantes ventajas en los servicios en los que el contacto con el usuario es prácticamente permanente y el peso del procedimiento administrativo no es un factor decisivo sobre la percepción de la calidad del servicio.

Asimismo, la sencillez de ambos modelos, en cuanto a objetivos, procesos y agilidad en su implantación los convierte en los instrumentos idóneos para aquellas organizaciones que quieren iniciarse en la gestión de calidad.

## **3.3. Herramientas para la implantación**

### ***¿Qué necesitamos para implantar un modelo de gestión de calidad?***

El éxito en la implantación de los modelos de gestión de calidad está ligado al nivel de implicación y concienciación que se haya generado en el seno de la organización. Trabajar en calidad supone cambios, y todo cambio genera resistencias. Ahora bien, las organizaciones disponen de una serie de instrumentos o herramientas básicas que, basadas en la transparencia y claridad en el establecimiento de objetivos, garantizan la difusión interna de la cultura de la calidad, y como consecuencia la participación activa de los trabajadores en el proceso.

A continuación se exponen los instrumentos y herramientas más importantes.

### 3.3.1. Comunicación y formación

#### *¿Cuál es el papel de la comunicación?*

Cualquier acción que se emprenda en el contexto de la mejora de la calidad de los servicios debe ser difundida lo más ampliamente posible en el conjunto de la organización. Desde la puesta en marcha de nuevos servicios como Oficinas de Atención al Ciudadano hasta la elaboración y/o publicación de Cartas de Servicios de áreas concretas. Los beneficios de la comunicación abarcan desde:

- Una mayor difusión de la cultura de la calidad en el seno de la organización.
- El éxito de la mayoría de los proyectos en calidad, dependen de la implicación de toda la organización, no sólo del área o servicio concreto en el que surgen.
- Una oportunidad para incrementar la identificación del empleado con su organización y por tanto, su implicación en la gestión.
- Dar a conocer proyectos y resultados, lo que puede redundar en la motivación del resto de áreas y servicios a iniciar nuevos proyectos de calidad.

#### *¿Por qué un plan de formación?*

Las acciones formativas deben ser una constante en cualquier proyecto de calidad, tanto en las tareas preparatorias de la puesta en marcha de las acciones como a su conclusión, con el objetivo de mantener la implicación en la mejora continua de toda la organización. No olvidemos que la formación es uno de los factores clave en la motivación del personal de cualquier entidad. Asimismo, la apuesta por planes de calidad en las corporaciones debería ir acompañada de un plan de formación específico para la modernización de la institución que afectará a todos los niveles jerárquicos y a todos los servicios.

### 3.3.2. Participación activa del empleado: Grupos de mejora

#### *¿Qué son los grupos de mejora?*

La participación activa de los empleados de la organización en los procesos de mejora continua de la calidad constituye una pieza clave en el éxito del proyecto por dos razones fundamentales: por un lado, mayor será la probabilidad de que todos se identifiquen con el proceso y adapten las propuestas de mejora, y por otro, mejores serán estas propuestas.

La participación activa se materializa a través de la configuración de grupos de mejora en el seno de la organización. El objetivo de los grupos de mejora es la disposición de todos sus miembros para buscar juntos nuevas soluciones en la organización más allá de jerarquías existentes a través del esfuerzo conjunto de mover y cambiar las cosas hacia lo mejor.

La metodología adoptada del grupo de mejora debe garantizar el establecimiento de un proceso vivo a través de talleres que forman parte del “día a día” implicando al empleado como “experto” en cada fase del proceso de calidad y utilizar técnicas consecuentemente orientadas a objetivos y la obtención de resultados concretos. La aplicación de la moderación a los grupos de mejora constituye un sistema idóneo para la comunicación de los trabajos en grupos y la obtención eficiente de resultados en un breve espacio de tiempo.

### 3.3.3. Análisis del proceso. Diagramas de Flujo

#### *¿Qué papel tiene el análisis de los procesos en los cambios organizativos?*

Los principales cambios de la organización surgen a partir de los cambios en la forma de hacer las cosas: los tipos de tareas, su secuencia, la responsabilidad de las mismas, documentación requerida y modelos necesarios, etc. No obstante, no es posible sugerir modificaciones viables sin conocer al detalle la realidad de los procesos. Para ello, su “visualización” a través de Diagramas de Flujo facilita al equipo de calidad, así como a los propios trabajadores implicados en el procedimiento, la toma de conciencia sobre cómo se están prestando efectivamente los servicios y las ventajas y desventajas que se derivan de la forma actual de ejecución. A partir de esta percepción, la generación de nuevas propuestas y modificaciones se agiliza.

### 3.3.4. Las nuevas tecnologías

#### *¿Qué ayuda proporcionan las nuevas tecnologías?*

El camino recorrido por algunas instituciones en la gestión de calidad y el interés manifiesto por dar a conocer al ciudadano información completa que incluya el estado de tramitación de sus expedientes de forma permanente y automática, ha supuesto el desarrollo de aplicativos informáticos a la medida de estas necesidades municipales. Actualmente, el mercado ofrece productos específicos de atención al ciudadano, sistemas de información para el seguimiento de expedientes, etc.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico experimentado en los últimos años ofrece herramientas a las Administraciones Públicas que permiten saltos cualitativos en los sistemas y procesos de comunicación interna (Intranet, portal del empleado, etc.), así como sustanciales avances en la administración on-line: solicitudes de licencias, tramitación de quejas y sugerencias, etc.

Debe subrayarse, además, el valor de la incorporación de las nuevas tecnologías en la organización como factor clave en la necesaria modernización administrativa; hay que ser conscientes de que el éxito en la informatización de la gestión exige la dedicación de notables esfuerzos en el ámbito de la mejora organizativa, especialmente el rediseño procedimental y la incorporación de los resultados a los sistemas de información disponibles.

### 3.3.5. Herramientas de gestión

#### *¿Qué posibilidades ofrecen instrumentos como los indicadores de gestión y el Cuadro de Mando Integral?*

La evolución hacia una cultura organizacional basada en la gestión y dirección de los servicios exige que los principales responsables a todos los niveles dispongan de información sintética y relevante para la toma de decisiones.

La disponibilidad de baterías de indicadores de gestión de los servicios que aporten información sobre el cumplimiento de objetivos previamente establecidos en cada servicio (oferta del servicio, nivel de usuarios sobre población objetivo, satisfacción ciudadana, etc.) constituye el primer paso.

Conforme la organización empieza a trabajar con indicadores de gestión de sus distintos servicios, se impone cada vez más la necesidad de presentar esta información desde una perspectiva más global, que integre tanto los objetivos a corto como a largo plazo, y que relacione la dimensión económica, la perspectiva de cliente y los empleados y la visión de los procesos internos. La herramienta que facilita esta visión completa del servicio es el Cuadro de Mando Integral (CMI).

La gestión participativa del CMI –diseño, revisión y seguimiento– ofrece ventajas adicionales a la organización que opta por un instrumento de estas características, ya que se convierte en un potente sistema de comunicación, motivación y formación.

### ***¿Existe un modelo óptimo para la implantación de un sistema de calidad?***

No existe un modelo único sobre como debe iniciarse una organización en la gestión de la calidad de una forma estructurada, ni un modelo óptimo al que deban adaptarse todas las Administraciones Públicas. Cada organización deberá analizar cuál es su situación organizativa de partida y seleccionar la fórmula más adecuada a sus necesidades concretas y su estrategia de mejora continua. En este capítulo se han indicado en qué casos un modelo resulta más conveniente que otro, aunque los factores claves de la puesta en marcha de un proyecto de calidad residen en un plan, continuo y transparente, de comunicación y formación, que dirigido a toda la organización, transformen los objetivos de mejora continua en una visión compartida por todos, y por otro lado, en el compromiso activo de los responsables políticos y técnicos con la gestión de la calidad.

## 4. EL SERVICIO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO (SAC): UN EJE DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### *¿Cómo surgen los SAC?*

El impulso de los SAC se viene planteado desde hace algunos años para un gran número de Entidades Locales como uno de los cambios que les está permitiendo promover la modernización de la gestión y ofrecer a los vecinos y vecinas importantes mejoras en el funcionamiento de los servicios administrativos a partir de planteamientos integrales con calado en toda la organización.

La situación de partida suele caracterizarse por la desorientación de los ciudadanos que se “enfrentan” a una Administración cuyo funcionamiento no resulta transparente, donde la información se encuentra dispersa y los canales de acceso obligan a desplazarse hasta los servicios. Además, la atención al público suele prestarse siguiendo criterios de especialización, de forma que cada departamento atiende las demandas de información de su ámbito de competencia, considerándose ésta en no pocas ocasiones como una tarea residual no productiva a la que molesta dedicar tiempo y recursos. Los planes de formación no contemplan acciones encaminadas a mejorar las funciones de atención y los criterios de selección del personal frontera no suelen tener en cuenta las aptitudes que ello requiere.

Los planteamientos han cambiado. Los ciudadanos son cada vez más exigentes con los servicios que reciben y ello está obligando a las Administraciones a rediseñar sus estructuras y cambiar el modelo de atención tradicional por otros que permitan mejorar la percepción de los ciudadanos mediante la creación de servicios de atención al público especializados.

### 4.1. El SAC como motor de la organización hacia el cambio

#### *¿Qué objetivos tiene un plan de modernización administrativa?*

Los cambios que se han venido produciendo en el entorno de las Administraciones Públicas españolas han obligado a un importante número de Entidades Públicas a emprender planes de modernización administrativa que están permitiendo reorganizar las estructuras y las formas de funcionamiento, desde modelos tradicionales centrados en el procedimiento a otros basados en la satisfacción del ciudadano.

Entre los objetivos de este tipo de planes suelen encontrarse acercar la administración al ciudadano, agilizar los trámites o introducir medidas que permitan aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. La implantación de

Servicios Integrales de Atención al Ciudadano es una de las principales estrategias para la consecución de dichos objetivos. A continuación comentamos las principales características de la nueva filosofía del servicio, los elementos a tener en cuenta para su diseño e implantación y las conexiones de éste con los distintos modelos de gestión de la calidad.

La forma tradicional de organizar las Entidades Locales se ha caracterizado por la especialización en la división del trabajo, tanto en el reparto funcional entre los diferentes departamentos como en la especialización de las tareas asignadas a cada puesto. La evolución de los modelos organizativos ha llevado a numerosas entidades a adoptar estructuras organizativas centradas en el ciudadano, lo que repercute en aspectos como el diseño de los puestos de trabajo o la adaptación de los procesos.

### ¿Qué significa servicio integral de atención al ciudadano?

Crear un servicio integral de atención al ciudadano significa dotar a la institución de una nueva unidad organizativa especializada capaz de dar respuesta a la mayor parte de las demandas de los ciudadanos. Las principales características de este tipo de servicios son:

- *Unidad organizativa independiente.* No está asociada a ningún departamento o unidad a la que preste servicios, sino que es una unidad diferenciada del resto que tiene relación con todas las áreas municipales.
- *Servicio horizontal a la organización.* Se relaciona con todas las áreas municipales, centraliza información de todas ellas y puede participar en cualquiera de los procesos de relación con el ciudadano.
- *Servicio especializado.* El personal del servicio –por habilidades y conocimientos– está especialmente preparado para la atención al público.

El desarrollo de un servicio integral de atención al ciudadano exige poner en marcha mecanismos de centralización de la información que garanticen la captación y actualización de los contenidos que la institución ofrecerá a los ciudadanos a través de los diferentes canales del servicio: presencial, telefónico, Internet, etc. Así como desarrollar las estructuras organizativas y tecnológicas de forma que se permita la realización de trámites y gestiones por estos u otros medios. El Servicio de Atención al Ciudadano permite a la organización introducir elementos modernizadores de la gestión:

- El SAC es un servicio dinámico, dotado de la flexibilidad necesaria para poder adaptarse a las necesidades diferenciadas de cada momento.
- La filosofía del SAC se basa en la polivalencia de los puestos que lo forman. Debe existir capacidad para la rotación del personal.
- Es un servicio comprometido con la gestión de la calidad como elemento clave que permite la mejora continua y la implicación de los empleados.

## ¿Qué requerimientos exige la puesta en marcha del SAC?

La puesta en marcha de un SAC requiere una importante labor previa de preparación que deberá tener en cuenta los elementos que comentamos en los siguientes epígrafes; sin embargo, existen una serie de condicionantes previos que pueden facilitar su implantación y que pasamos a mencionar:

- *Apoyo político.* La filosofía del SAC supone una ruptura con el modelo organizativo tradicional con consecuencias sobre la forma de gestión y sobre la cultura de la organización. Cualquier proceso de cambio obliga a vencer las resistencias que se van a plantear, las cuales podrán ser abordadas con mayores garantías de éxito si los responsables políticos muestran un apoyo decidido por el proyecto.
- *Decisión sobre la puesta en marcha.* El amplio número de elementos que es necesario poner a punto entre los preparativos para la puesta en marcha del servicio tiende a extender los plazos, a dilatar la decisión sobre la efectiva puesta en marcha del servicio y puede generar desánimo. Para evitar esto, resulta conveniente mostrar decisión en la determinación de los objetivos sobre la puesta en marcha.
- *Liderazgo.* La complejidad del proyecto, las necesidades de coordinación, etc. van a requerir que el proyecto sea liderado por personas que muestren un estilo directivo que permita gestionar este tipo de variables.
- *Implicación del resto de áreas.* El servicio de atención participa en muchos de los procesos del resto de áreas y necesita de la información y la participación de éstas. El grado de implicación de la organización con el nuevo servicio influirá de una manera determinante en su nivel de éxito.
- *Asesoramiento.* Empresas consultoras especializadas u otras instituciones públicas pueden ofrecer el *know-how* y la experiencia necesarias para garantizar el éxito de las acciones preparatorias.

## 4.2. Los elementos clave de un SAC

### ¿Qué tareas previas deben realizarse para la puesta en marcha del SAC?

Es aconsejable realizar, de manera previa a la puesta en marcha, un esfuerzo de planificación en el que se identifique cuál es la situación de partida de la institución así como los objetivos que se plantea conseguir con la implantación del SAC. En este trabajo deberán cuantificarse los recursos que habrá que movilizar y los plazos que se manejarán.

Una de las cuestiones que es necesario aclarar antes de la implantación tiene que ver con conocer la población objetivo a la que se pretende ofrecer el servicio, ya que ello nos permitirá adaptar los recursos disponibles a las necesidades demandadas por los usuarios. Identificar el perfil del ciudadano usuario del SAC (edad, poder adquisitivo...) nos servirá para determinar la adecuación del canal; así como para focalizar los mayores esfuerzos en unas u otras acciones según el resultado de ese análisis sociológico.

La adopción de un modelo organizativo en el que el ciudadano sirve de eje para organizar estructuras y procesos implica adecuar previamente el funcionamiento;

sin embargo, las competencias iniciales del servicio tenderán a ser mayores según se vaya acumulando experiencia. Por ello es oportuno realizar una implantación gradual de forma que la adopción masiva de competencias no supere la capacidad de respuesta del servicio.

El servicio de atención al ciudadano permite mejorar la imagen de la institución mediante la adopción de nuevas formas de funcionamiento que facilitan y agilizan las relaciones del ciudadano con la administración; sin embargo, el deseo de ampliar el número de gestiones a realizar por el servicio o no establecer mecanismos de actualización de la información adecuados puede hacer disminuir el nivel de calidad del servicio y devaluar la imagen percibida por el ciudadano.

### **¿Dónde deben centrarse los esfuerzos para garantizar el éxito?**

Los cuatro elementos básicos que consideramos es necesario desarrollar para la implantación del Servicio de Atención al Ciudadano son los relativos al modelo organizativo, los sistemas de información, los procesos y el personal.

#### **4.2.1. Adecuación de la organización: estructuras y funciones**

##### **¿Qué alcance debe tener el SAC?**

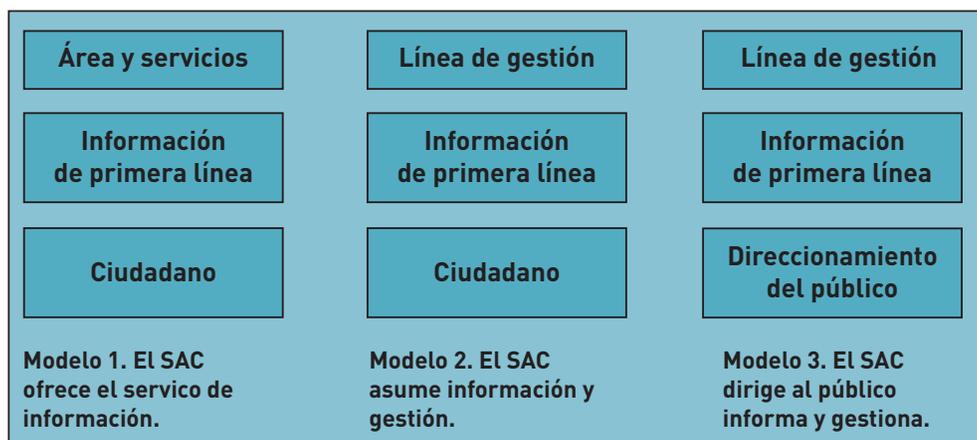
La puesta en marcha del servicio de atención al ciudadano implica adoptar un nuevo concepto de organización, basado en la importancia que la atención al público tiene para la institución y –a partir de ahí– crear un servicio especializado preparado para atender todas las demandas de los vecinos. La decisión de la puesta en marcha tiene consecuencias tanto sobre la estructura orgánica como sobre la funcional de la organización ya que obliga a crear unidades organizativas diferenciadas y a redistribuir algunas funciones como la de atención al público.

El alcance del SAC puede variar en función de las competencias que asuma y de la profundidad que se le otorgue en cada una de ellas.

Pueden distinguirse tres niveles de atención básicos en función de las variables comentadas. La adopción de unas u otras variará según el modelo que decida implantar cada institución, lo que tendrá consecuencias, como veremos más adelante, en los puestos a definir.

1. *Direccionamiento del público.* El cometido fundamental de este nivel de atención es dirigir al público en las instalaciones en función de la demanda que plantee. Evita el tránsito masivo de público por el edificio y permite conducir la consulta hacia el área que le dará respuesta. No aparece en todos los modelos.
2. *Información de primera línea.* Trata de dar respuesta a las demandas de información más comunes sobre el conjunto de la institución. Las consultas suelen atenderse de una manera rápida, bien por teléfono o presencialmente (suele hacerse en un mostrador). Requiere contar con un sistema de información que centralice la información corporativa.
3. *Línea de gestión.* Realiza trámites, ya sean del SAC o de cada área de la organización. Acoge demandas de información que por su complejidad no pueden ser atendidas por los informadores de la primera línea.

## MODELOS DE SERVICIO Y NIVELES DE ATENCIÓN



### ¿Qué puestos componen el SAC?

La redistribución de la función de atención al público y la creación de un nuevo servicio hace que sea necesario definir nuevos puestos de trabajo. El número de puestos a definir y su contenido variarán en función de las competencias que se le asignen al servicio y de otras variables como el número de niveles de atención que se decida instaurar. Los puestos-tipo que generalmente suelen aparecer son los siguientes:

- *Responsable del SAC/Coordinador del SAC.* Su cometido principal suele ser dirección, coordinación y supervisión del servicio.
- *Auxiliar del SAC/Tramitador de segunda línea.* Tramita los procedimientos competencia del SAC y atiende demandas de información que exceden por su contenido el alcance de la primera línea de informadores.
- *Informador de primera línea/Operador de centralita.* Atiende las demandas de información del servicio.
- *Operario de atención ciudadana/Conserje.* Dirige al público y atiende demandas sencillas.

### 4.2.2. Adecuación de los sistemas de información

#### ¿Qué es un sistema de información?

Entendemos por sistema de información el conjunto de recursos humanos, tecnológicos y económicos interrelacionados y organizados para satisfacer necesidades de información de una organización.

La implantación de un SAC requerirá satisfacer nuevas necesidades de información, fundamentalmente porque habrá que redefinir los sistemas para disponer de la información necesaria en nuevos espacios: habrá que centralizar la información corporativa para posibilitar su utilización a través de cualquiera de los canales del servicio.

El proceso de centralización de información debe hacerse de una forma estructurada y planificada debido a la diversidad e importante volumen de información que alberga cualquier Entidad Local. Para ello, convendrá distinguir los distintos tipos de información que recogeremos y generar estructuras homogéneas interrelacionadas que faciliten su manejo. Los principales tipos de información al ciudadano que podemos distinguir en cualquier servicio de información municipal –con las relaciones que deben existir entre ellos– se recogen en el esquema siguiente.



### ¿Qué es el manual del informador?

El resultado de la centralización de información se plasmará en un documento conocido como manual del informador (también puede recibir el nombre de manual de atención al ciudadano) que servirá para dar contenido al aplicativo informático de gestión de la información de que disponga el servicio. Dicho documento pretende ser una guía de uso tanto para los informadores del servicio (presencial, 010, etc.) como para el propio ciudadano, a través de los canales que se habiliten para ello (Internet, etc.) por lo que el lenguaje utilizado debe ser coloquial.

La estructuración del manual se basa en fichas, que se organizan por materias, de manera que se facilite el acceso del ciudadano a los contenidos, teniendo en cuenta que éste no tiene porque conocer la estructura organizativa de la institución.

### 4.2.3. Adecuación de los procesos

#### ¿Qué conexión tiene el SAC con los procesos?

La puesta en funcionamiento de un servicio transversal al resto de áreas de la organización va a requerir crear procesos propios y –lo que puede ser más importante por el volumen de trabajo que genera– adaptar los procesos de otros departamentos al nuevo modelo organizativo. Cuanto mayor sea la participación y el alcance que se le pretenda conceder al SAC en la gestión de los trámites municipales, mayor será el esfuerzo de normalización y preparación que tendrá que producirse sobre los procesos de la institución.

## ¿Cómo se clasifican los trámites del SAC?

En función de la participación del SAC en cada trámite municipal podemos diferenciar tres tipos de trámites:

- *Informativos.* Aquéllos en los que la participación del SAC se reduce a ofrecer información básica sobre el contenido de un trámite.
- *Parciales.* El SAC asume parte de la tramitación del proceso, normalmente el inicio del procedimiento.
- *Finalistas.* Todas las gestiones se realizan en el SAC.

Antes de que el SAC asuma la gestión de cualquier trámite debe realizarse una labor de simplificación de los procesos y normalización de los documentos asociados, de forma que el personal del servicio pueda disponer de los instrumentos necesarios para tramitarlo con la homogeneidad y rigor necesarios [ver capítulo de organización: la simplificación de procesos].

Asimismo, habrá que crear otros procesos que permitan mantener actualizada la información, estableciendo los canales y las responsabilidades para hacer llegar los datos actualizados hasta el sistema en el que se gestionen.

### 4.2.4. Selección y formación al personal

#### ¿Qué personal selecciono para el SAC?

El personal del servicio de atención al ciudadano será el encargado de atender la mayor parte de las consultas sobre información y trámites de la Entidad, por lo que la imagen de la institución depende en gran medida de ellos. Para optimizar el desempeño de los empleados del servicio habrá que realizar una gestión que permita mantener los niveles adecuados de conocimientos, habilidades y motivación.

El proceso de selección del personal del SAC deberá estar correctamente diseñado debido a que el éxito del servicio dependerá en buena medida de las personas que lo formen. Hay que considerar las restricciones de partida y tomar algunas decisiones importantes sobre el modelo que se pretende seguir (promoción interna o nueva contratación), cada una de ellas aporta una serie de ventajas:

- *Personal ajeno a la organización.* Permite seleccionar a los empleados del SAC atendiendo a las aptitudes necesarias para el desempeño del puesto (personas comunicativas, asertivas...).
- *Personal de la propia organización.* Asegura un mayor conocimiento de la institución y permite la promoción interna.

#### ¿Qué formación necesitarán?

El proceso de formación del personal del servicio debe centrarse en conseguir que los miembros del SAC alcancen los niveles de conocimientos y habilidades que se definan para cada puesto, procurando a la vez motivar a los empleados e implicarlos con el servicio.

Las acciones formativas al personal de atención se centrarán en los siguientes temas: la organización municipal, los servicios públicos municipales, la estructura organizativa, procedimiento administrativo, gestión de la calidad, atención al público, gestión del conflicto, trabajo en equipo, etc.

### 4.3. Calidad y SAC

#### *¿Cuál es el modelo de gestión de la calidad más adecuado?*

El SAC se configura como un servicio moderno, sustentado en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y caracterizado por utilizar modernas herramientas de gestión, que pretende dar respuesta a las crecientes exigencias de los usuarios. En esta línea, la gestión de la calidad se presenta como una forma de entender el servicio, incluyendo la mejora continua en el modelo de gestión.

El modelo a seguir y las herramientas a implantar variarán en función del momento en que se encuentre la organización, de las experiencias previas seguidas en el propio servicio o del grado de implicación de las personas que componen el servicio. Prácticamente todos los modelos y herramientas de la calidad son de aplicación al SAC en mayor o menor medida; algunos de los más extendidos son las cartas de servicio, la certificación siguiendo la norma ISO o la implantación de grupos de mejora para diversos aspectos.

La gestión de la calidad es un instrumento al alcance de los responsables del servicio de atención al ciudadano que va a permitir, no sólo avanzar en la mejora del servicio, sino también implicar al personal en su gestión, lo que incidirá positivamente en la motivación de los empleados y afianzará su grado de compromiso con la importante labor que desempeñan en la organización.



# VIII

La Ordenación del  
Territorio y el  
Urbanismo



# 1. 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 automática 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.

## 2. 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 y 56 EAA).
- 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, 92 EAA, 9 LAULA y 2 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.

### *¿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 supra-municipal 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.

### 3. URBANISMO: PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y DISCIPLINA

#### 3.1. 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), 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.

##### *¿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.

Así, en ejercicio de esta competencia estatal, se ha dictado el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de Julio, que, como veremos posteriormente, y para dotar de una mayor seguridad jurídica al tráfico inmobiliario:

- establece claramente el régimen de silencio negativo para la mayor parte de licencias urbanísticas
- y aclara los requisitos para el acceso al Registro de las obras nuevas, exigiendo licencia de ocupación o utilización, o, en el caso de obras respecto de las que haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad urbanística, y por tanto queden en una situación de "asimilación" a la de fuera de ordenación, debe constar al Registrador el acto administrativo que declare esta situación y establezca su régimen jurídico.

## ¿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 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 utilizarán de conformidad con su naturaleza al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético 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 urbano o urbanizable sectorizado, ordenado y completada la urbanización. 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 suelo urbano o urbanizable sectorizado, el aprovechamiento real de cualquier sector del territorio municipal 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, si bien deben revisarse periódicamente) mediante su revisión 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 tipo.
- 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.

## 3.2. La 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 Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio 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 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 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

## 3.3. Los instrumentos de ordenación urbanística

### *¿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.

Finalmente, y dado que de conformidad con la Disposición Transitoria segunda de la LOUA, transcurridos cuatro años desde su entrada en vigor (20 enero de 2007) no podrán aprobarse modificaciones del planeamiento general que afecten a las determinaciones propias de la ordenación estructural, a dotaciones o a equipamientos si dicho instrumento de planeamiento no ha sido adaptado a la propia LOUA, al menos de forma parcial, hemos de hacer referencia al Decreto 11/2008, de 22 de enero, que regula el procedimiento de adaptación parcial de los PGOU y Normas Subsidiarias a las determinaciones de la LOUA, regulando su contenido, plazo y alcance.

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.

### 3.4. Los planes urbanísticos

#### *¿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, dictámenes u otros pronunciamientos de las administraciones en los casos en que la normativa sectorial lo establezca (aguas, costas, patrimonio histórico...). 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:** Este trámite no será necesario cuando el órgano competente para la aprobación inicial lo es también para la definitiva. 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 que puedan proceder (destacar la existencia del **Informe de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbánística**, 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) 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 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 (relativas a subsanación de aspectos del Plan que quedaron suspendidos o pendientes de corrección),
- 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 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 tipo (cociente entre los metros cuadrados del área de reparto y la superficie total, excluidos los terrenos destinados a dotaciones generales y locales existentes) y, en consecuencia, la referencia espacial del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios. Es necesario, pues, conocer el aprovechamiento de cada uno de los usos para los que el suelo está calificado en el área de reparto, para lo que habrá que establecer una ponderación de los mismos, así como la superficie total de ésta y la de los suelos ocupados por dotaciones públicas y sistemas generales.

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 de cesión al Ayuntamiento del 15% como máximo, 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 ex-*

*teriores 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.

## 3.5. La gestión urbanística

### *¿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 Administración como un miembro más 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, jardinería, 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.

### 3.6. 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 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 un “motorizada”, el urbanismo no escapa a esta 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 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 cuentan siquiera con un instrumento de planeamiento general, y en el marco de una notable 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 omnicompreensivo 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

### 3.7. Prevención: Las 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.
  - La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.
  - Aquellos extremos que la legislación sectorial atribuya a los Ayuntamientos, por ejemplo, cumplimiento de las normas para la accesibilidad.
- d) 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 pre-existentes 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 RDUa 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 Re-

glamento 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.

### **¿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.

En este punto hemos de hacer especial referencia al régimen establecido en el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de Julio. En efecto, el artículo 23 de dicha norma, bajo el epígrafe de "Seguridad Jurídica en materia inmobiliaria", y frente a la norma general de silencio positivo en nuestro ordenamiento, establece un régimen de silencio negativo en la concesión de estas facultades urbanísticas de extraordinaria relevancia e impacto sobre el territorio, confirmando la regla ya contenida en la Ley estatal de suelo -artículo 8.1 b)- y sancionada por el Tribunal Supremo como doctrina legal -Sentencia de 28 enero 2009-.

La citada norma, en vigor desde el día de su publicación en el BOE, 7 de julio de 2011, dispone expresamente que los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y subsuelo que se indican (movimientos de tierra, parcelaciones, obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta, ubicación de casas prefabricadas, tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva, primera ocupación de edificaciones de nueva planta) requerirán de acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística. De forma que el vencimiento del plazo máximo -tres meses- sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al solicitante de la licencia para entenderla DESESTIMADA por silencio administrativo.

### **¿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 adquiriera 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 sobrevinida?**

De conformidad con los artículos 174 LOUA y 23 RDU, 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.

## 4. 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 innecesariedad
- Los Registradores comunicarán a la Consejería competente solicitudes de inscripción de parcelaciones con licencia o declaraciones innecesariedad que que pudiesen ser contrarias a la ordenación urbanística.

### ***¿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.

En esta materia de Seguridad jurídica preventiva, resulta fundamental la referencia al Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, ya citado a propósito de la regla de silencio negativo, en vigor desde el 7 de julio de 2011. Esta norma da nueva redacción al artículo 20 del TR de la Ley estatal de Suelo ( RDL 2/2008), en cuanto exige para el acceso al Registro de la propiedad de la obra nueva terminada la li-

cencia de ocupación o utilización --como ya venía establecido en el artículo 27 del RDU), estableciendo un régimen especial que pudiéramos llamar de "asimilación" a la situación de fuera de ordenación para aquellas construcciones, edificaciones o instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. En estos casos, la inscripción en el Registro exige la presentación de la escritura de declaración de obra nueva acompañada en todo caso del acto administrativo mediante el cual se declare esta situación de fuera de ordenación con delimitación de su contenido, además de la 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 terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. Debiendo comprobar el Registrador, tanto la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística como que el suelo no tenga carácter demanial o esté afectado por servidumbre de uso público general.

Se trata de una importante innovación, que en nuestra opinión dota de mayor seguridad jurídica, al exigir para el acceso registral de estas obras nuevas que nacieron ilegales, la existencia de un acto administrativo que declare la situación de fuera de ordenación --más correctamente, de asimilación a dicha situación-- de tales obras, teniendo en cuenta que en Andalucía existen supuestos de imprescriptibilidad para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, en los supuestos descritos por el artículo 185.2 LOUA ( parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, actos que afecten a suelos de especial protección o a bienes o espacios catalogados, reservas para dotaciones o que afecten a la ordenación estructural).

Otra novedad importante en esta materia que establece el RDL 8/2011 es la referida a la necesaria sujeción a licencia de los actos de constitución o modificación de conjuntos inmobiliarios, así como la obligación de acordar la práctica de la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de la incoación de expediente de disciplina urbanística, de forma que su omisión puede dar lugar a la responsabilidad de la Administración competente en caso de que se produzcan perjuicios económicos al posible adquirente de buena fe.

## 5. LA 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.

## 6. 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.

Este carácter real se confirma por el legislador en la reforma operada por el RDL 8/2011, al disponer la obligatoriedad de la constancia registral de la anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística. La omisión de dicho acuerdo podrá generar responsabilidad patrimonial de la Administración competente, pero en todo caso el procedimiento se dirige contra quien en cada momento sea titular de la finca.

Se seguirá contra propietario en el momento del inicio del procedimiento, el RDU 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 de 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?**

4 años desde completa terminación de la obra.

Comienzo cómputo: necesaria aparición de signos externos, y en obras paralizadas por la Administración, desde la fecha de acuerdo de 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 precitar, mediante acta.
- Si el responsable incumple orden suspensión, puede: precitar 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 euros, 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 podieran 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 RDU.

## ¿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 disconformidades 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 disconformidad 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 disconformidad 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, concurriese 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?***

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 (cuatro 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, y sólo en el caso de que el uso actual sea compatible con la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la solicitud de reconocimiento de la situación de asimilación a la de fuera de ordenación, podrá concederse a estas construcciones licencia de ocupación o utilización.

## 7. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR URBANÍSTICO: LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y LAS 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 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 pudiese 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. importancia de determinar un encaje de la conducta en los tipos básicos radica además 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 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 Admón. 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 RDUVA)

## ¿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 o

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, d e 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en particular a los artículo 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, 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 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 de la (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 (Art. 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).

## 8. 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.

### ¿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, de 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.*  
*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.*
    - e) *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 37.2 artículo 37.2 artículo 37.2.*

**Artículo 17. Áreas de especial protección**

*El planeamiento territorial y urbanístico podrá delimitar áreas de especial pro-*

*tección 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 artículo 9 de la presente Ley.*
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 pro-*

**pone 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 9. : Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas**

1. (...) *En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general; incluido el ambiental; 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; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.*

### **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.*

### **Artículo 13. Utilización del suelo rural**

1. *Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán 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.*

*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 por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.*

2. *Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.*
4. *No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, 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.*

*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.*

*El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.*

## 9. 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 hacía 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 contrarie 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 triple 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.**

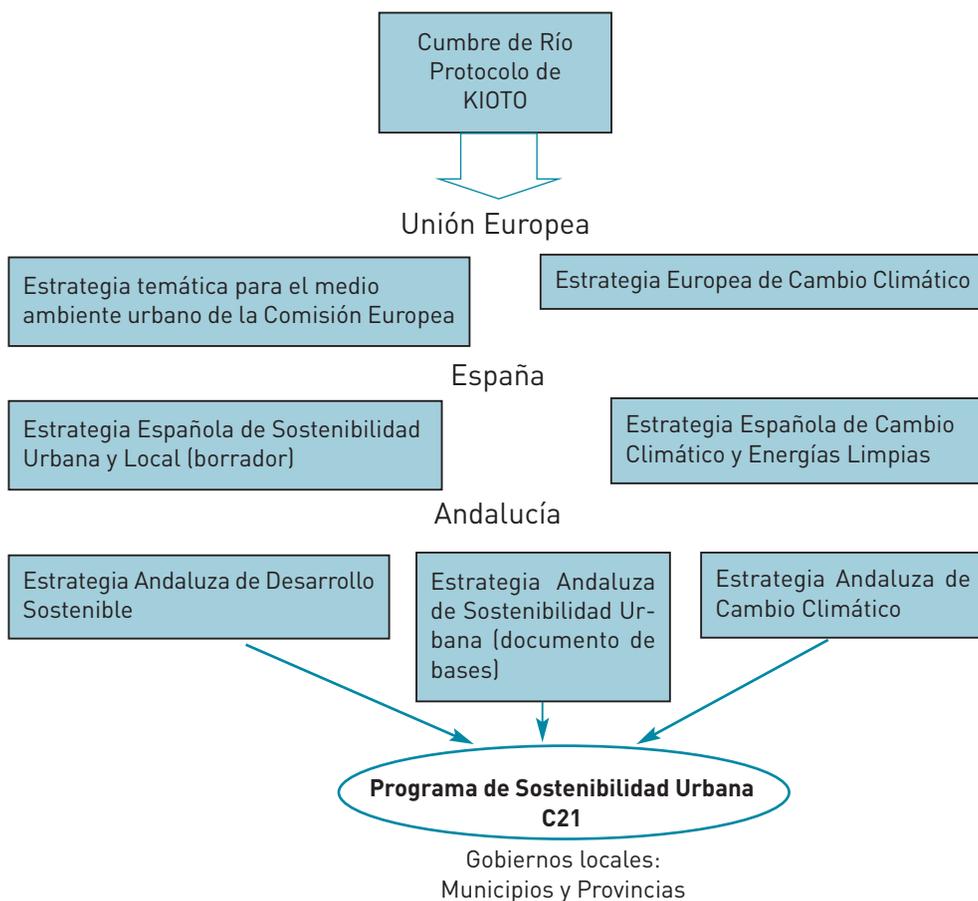
1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente **instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación** o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística 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 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 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 CO<sub>2</sub> 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 21 lo forman actualmente un total de 231 municipios (111 se adhirieron en 2002 y otros 120 los hicieron en 2008). En estas ciudades viven más de 6,7 millones de habitantes (el 85% del total de la población andaluza). Estos ayunta-

mientos con su incorporación al programa se comprometieron a desarrollar las Agendas 21 y sus Planes de Acción, cuya finalidad es transformar el modelo de desarrollo actual, satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin empeñar la capacidad de progreso de las futuras.

El programa está articulado en **nueve áreas de trabajo** de Sostenibilidad Ambiental Urbana que suponen el eje básico de Ciudad 21:

- 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 alcanzar los objetivos marcados, la Consejería de Medio Ambiente ha destinado en torno a 40 millones de euros a subvenciones concedidas en el marco del Programa desde el año 2002 hasta 2010 y ha prestado apoyo desde la Secretaría Técnica del Programa a ayuntamientos, para realizar diagnósticos ambientales e implantar planes de sostenibilidad urbana en los municipios adheridos.

Al margen de los datos económicos, 'Ciudad 21' 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.

Una muestra de la colaboración interinstitucional es que Andalucía se ha convertido en la única comunidad autónoma en la que conviven redes de apoyo provinciales, impulsadas por las diputaciones, y autonómicas como Ciudad 21, y que todas ellas se complementan y ponen en común datos de interés.

Han pasado 18 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 21 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 10 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 metodológica 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 para la sostenibilidad?***

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 fundamen-

tales 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 2010-2020, 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 CO<sub>2</sub>.

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 de soporte las ocho diputaciones provinciales y la propia Junta de Andalucía, a través de su Dirección General de Cambio Climático y Medio Ambiente Urbano, adscrita a la consejería de Medio Ambiente. Es en este centro directivo sobre el que recaen las competencias para la ejecución de la Estrategia Andaluza ante el Cambio climático materia de Cambio Climático, como de los gobiernos municipales, mediante el programa de Sostenibilidad Urbana Ciudad21, que constituye la red andaluza de municipios para la sostenibilidad ambiental.

Dentro de los compromisos adquiridos por estas estructuras de apoyo, destaca la labor de promoción de la adhesión al pacto. Nuestras Diputaciones Provinciales y la propia Consejería de Medio Ambiente han conseguido cifras de participación que no tienen igual en el resto de la Unión. Nuestra comunidad autónoma es, con diferencia, la que representa un mayor porcentaje de adhesiones dentro de la Unión Europea.

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 CO<sub>2</sub> y otros gases que se producen por la acción del comportamiento humano en cada municipio.

El **Pacto de alcaldes** 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 CO<sub>2</sub> y de gases de efecto invernadero (GEI) que potencian el cambio climático.

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, como estructura de

soporte promueve la adhesión al Pacto de los municipios de la comunidad y les ofrece soporte técnico y económico para el desarrollo de los **Planes de acción para la energía sostenible** (PAES). Actualmente se han comprometido 498 municipios en Andalucía lo que supone el 85 % de la población total de Andalucía. Los firmantes deben determinar qué recursos se comprometen en el plan y tienen que elaborar un inventario de referencia de las emisiones, para lo cual actualmente disponen del apoyo de la Consejería de Medio Ambiente a través de la "Huella de Carbono", una herramienta que permite a los municipios la evaluación de las emisiones que se registran en su término municipal.

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, en colaboración con las diputaciones y la FAMP, sigue trabajando para lograr más adhesiones a este pacto, con el objetivo de involucrar a la mayoría de los municipios en esta iniciativa y contribuir así la consecución de los objetivos que se ha marcado el Gobierno andaluz en su lucha contra 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.



# VIII

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.

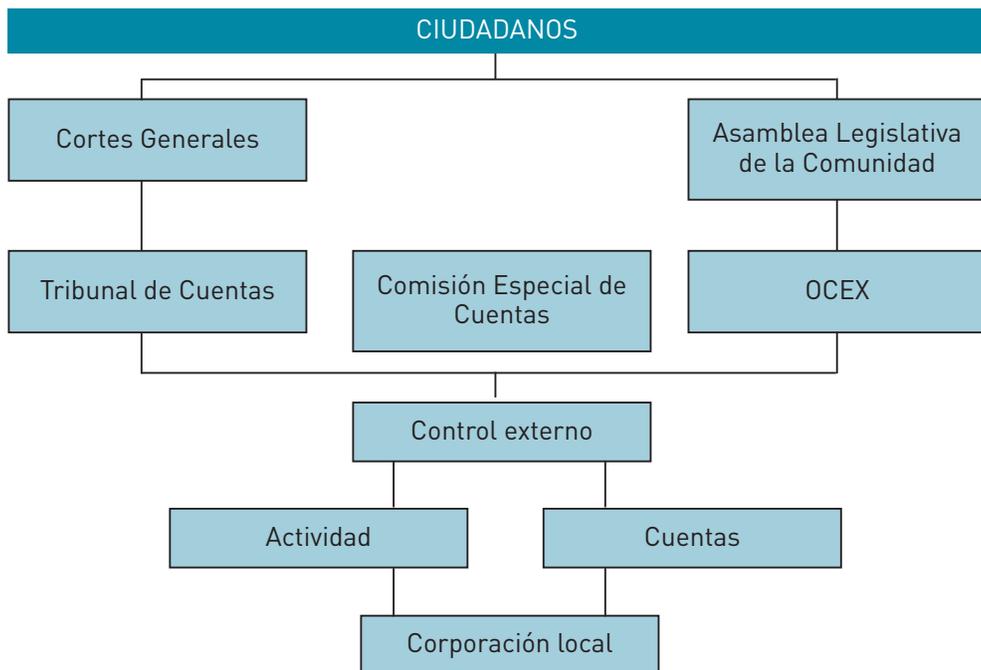
## ¿Qué órganos llevan a cabo el control externo de las cuentas de las Entidades Locales?

Los órganos de control externo de las corporaciones locales españolas son los siguientes:

1. Las Comisiones Especiales de Cuentas de las Entidades Locales.
2. El Tribunal de Cuentas.
3. Los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX).

### LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LS 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	Cortes Generales o Asamblea legislativas de la 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.
2. Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
3. 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.

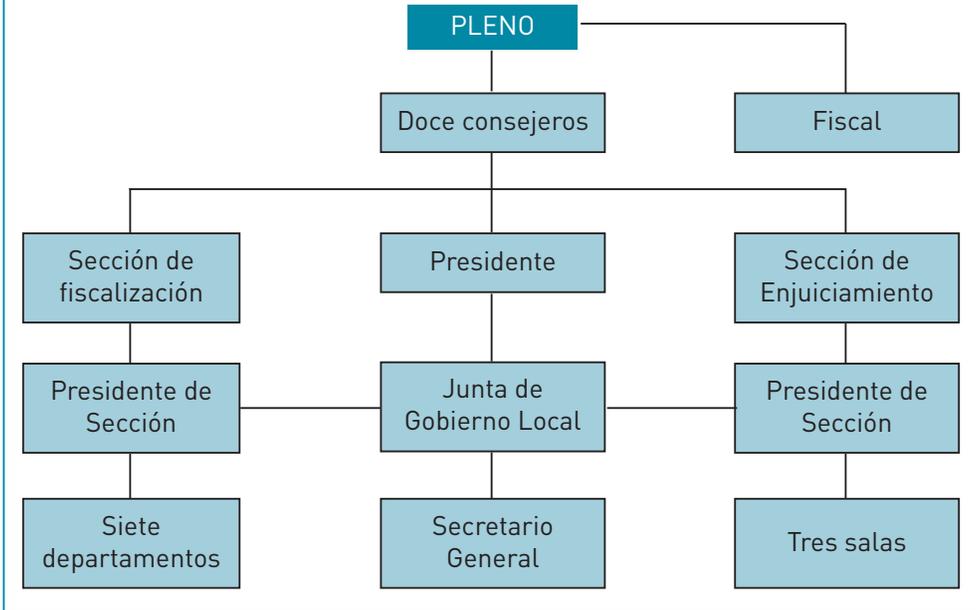
Finalmente, está la Secretaría General, a quien corresponden las funciones de gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos de la competencia del Presidente, Pleno y la Junta de Gobierno Local. Este órgano se organiza en las unidades administrativas que sean necesarias para atender la 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, perma-

## ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS



nente 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: evalúa la actividad económico-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 Servicio 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 cuáles 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:

1. La Cámara de Cuentas de Andalucía.
2. La Sindicatura de Comptes de las Illes Balears.
3. La Audiencia de Cuentas de Canarias.
4. La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.
5. La Sindicatura de Comptes de Catalunya.
6. El Consello de Contas de Galicia.
7. La Cámara de Comptos de Navarra.
8. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
9. La Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana.
10. La Cámara de Cuentas de Madrid.
11. La Cámara de Cuentas de Aragón.
12. Consejo de Cuentas de Castilla-León.
13. Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

### **¿Cómo se estructuran los OCEX?**

De acuerdo con sus propias leyes de creación, la organización de los OCEX se apoya en los siguientes órganos:

### **¿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 responsabilidad es 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.

### *¿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.

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.

- 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.
- 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 ante el 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 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.

# IX

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 y de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible



# 1. LA DIRECTIVA EUROPEA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

## ¿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 Economía y Hacienda 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.

En el ejercicio de esa función, la Secretaría General de Acción Exterior, a través de la web de la Consejería de la Presidencia, 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, empresas.

## ¿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 permanentemente.
- 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, cabe 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 ejercerla 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 los 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.

La Decisión 2008/49/CE establece el IMI como el sistema electrónico para el cumplimiento de los requisitos de cooperación administrativa establecidos en la Directiva de Servicios, con las siguientes características:

- Aplicación accesible vía web (Internet).
- Multilingüe (cada cual trabaja en su lengua –23 lenguas UE–)
- Para
  - Localización de autoridades competentes (búsqueda en una base de datos, cada estado registra y describe sus autoridades)
  - Intercambio de consultas e información entre ellas (y otros mecanismos de cooperación de la DS: alertas, derogación...)
  - Cuestionarios modelo multilingües (preguntas predefinidas)
  - Respetar la reglamentación (incluyendo protección de datos)
  - Con herramientas de flujo de trabajo para la gestión diaria, control, arbitraje ante disparidad de criterios, etc.

## 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).

### 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 una 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 concurren 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 en 49 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, 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.
- 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.
- 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 la está asumiendo en el ámbito nacional el Ministerio de Economía y Hacienda, en tanto que la puesta en marcha de la Ventanilla Única y el Sistema de Cooperación Administrativa entre Estados, las asume el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

## 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 infraregal.

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.
- Además de las Leyes que se reforman con el Decreto Ley 3/2009, el Consejo de Gobierno en su reunión de 1 de diciembre de 2009, acordó iniciar la tramitación de la reforma de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía para adaptarla a la Directiva europea de servicios del mercado interior. Desde finales de mayo de 2011, dicha reforma está en tramitación en el Parlamento de Andalucía como Proyecto de Ley 8-11/PL-000004.

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, recogién dose 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 Política Territorial 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 Gobernación y Justicia, a través de su Dirección General de Administración Local, participa, junto con la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Hacienda y Administración Pública y la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia en el citado Grupo de Trabajo.

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 la que destaca la de apertura de establecimientos y la correspondiente ordenanza fiscal, junto con sus anexos y las de comercio ambulante. La difusión a las EE.LL. andaluzas se está

haciendo por medio de las Diputaciones Provinciales y la FAMP. 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. 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 contar 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 EEMM 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, 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.

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.

### 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.

En este sentido destacan en el ámbito nacional la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible 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.

#### 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.

El texto legal 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.

### 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 7/2011, 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.

# X

La Encuesta de  
Infraestructura y  
Equipamientos  
Locales (E.I.E.L.)



# 1. INTRODUCCIÓN

---

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 Política Territorial y Administración Pública, al que además corresponde el seguimiento y control de su actualización y mantenimiento.

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.

## 2. OBJETIVO

---

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.

## 3. ÁMBITO TERRITORIAL

---

El ámbito territorial de la encuesta, comprende a los municipios menores de 50.000 habitantes, en la actualidad 7.340 municipios, 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.

## 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	INFORMACIÓN DEMOGRÁFICA PLANEAMIENTO URBANÍSTICO OTROS SERVICIOS: TV, TV CABLE, TELEFONÍA, SEDE WEB MUNICIPAL, ORDENANZAS SOTERRAMIENTO DEL CABLE, ENERGÍAS ALTERNATIVAS CARRETERAS
ABASTECIMIENTO DE AGUA	CAPTACIONES CONDUCCIONES DEPÓSITOS POTABILIZACIÓN RED DE ABASTECIMIENTO
SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN	RED DE SANEAMIENTO COLECTORES EMISARIOS DEPURADORAS PUNTOS DE VERTIDO SANEAMIENTO AUTÓNOMO
RECOGIDA Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS	RECOGIDA Y VERTEDEROS
ALUMBRADO PÚBLICO	INFORMACIÓN SOBRE LOS PUNTOS DE ALUMBRADO
INFRAESTRUCTURA VIARIA. PAVIMENTACIÓN	INFORMACIÓN SOBRE EL ESTADO Y LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA VÍA PÚBLICA
EQUIPAMIENTOS	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.

## 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 Jaén, Málaga, Granada y Sevilla.

En la actualidad el 87% de las Entidades que elaboran la Encuesta tienen Sistemas de Información Geográfica. Un 80% 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 Gobernación y Justicia 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.

## SIGLAS

CAF	<i>Common Assesment Framework</i>
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
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
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
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
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 LRHL
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local
VUDS	Ventanilla Unica de la Directiva de Servicios



Guía del Concejal de la Comunidad Autónoma de Andalucía



GRUPO