



# Guía para Concejales de la Comunidad Autónoma de Andalucía

6.<sup>a</sup> Edición



# Guía para Concejales de la Comunidad Autónoma de Andalucía

6.<sup>a</sup> Edición



**Junta de Andalucía**

Consejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública

### Edita

Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública  
Junta de Andalucía

### Equipo de Redacción

Área de Protección De Datos  
Israel Jesús Adán Castilla  
Antonio Aragón Román  
Cristina Benito Zorrero  
Fernando Cintas Espinal  
María del Rocío del Río Sánchez  
Rafael de la Calle Torres  
Juan Carlos del Moral Montoro  
Alba Tejero Furniert  
Eva Gamero Ruiz  
Tamara Muñoz Pinto  
Manuel Angel Navarro Sánchez  
Luis Panea Bonafé  
Juan Ignacio Serrano Aguilar  
Domingo José Saldaña  
Maria Paz Sánchez Manzano  
Sara Belén Troya Jiménez

### Coordinación Editorial

Luis Panea Bonafé

### Depósito Legal

SE-1125-2023

**Producción editorial:** Jesús Alés

**Dibujo de cubierta:** Fernando Cadenas

**Impresión:** Estugraf impresores S.L.

© Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública

Junta de Andalucía, 2023

<https://juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/420592.html>



**Guía para Concejales  
de la Comunidad Autónoma de Andalucía  
6.ª Edición**

A

# Presentación

La autonomía local se ha constituido a través de los años en una auténtica seña de identidad de Andalucía, ampliamente regulada en materia municipal en su Estatuto de Autonomía, y desarrollada posteriormente a través de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía.

Siendo la entidad local la administración más cercana a la ciudadanía, es la que mejor conoce sus particularidades e idiosincracia, y por tanto, debería ser la mejor preparada para resolver los problemas más inmediatos de los andaluces.

En su gran interés por todo lo local, consciente de la importancia de las tareas desempeñadas por los recientes cargos electos en las entidades locales, la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, y tal como se recoge en el decreto de estructura de esta Consejería, asume el fomento de la formación de las personas que desempeñan cargos electos locales y del personal directivo profesional al servicio de las Entidades Locales.

Por tanto, y una vez celebradas las elecciones municipales en Andalucía del 28 de Mayo, esta Consejería tiene el placer de presentar la «Guía para Concejales de la Comunidad Autónoma de Andalucía» en su sexta edición. Dirigida a los nuevos cargos electos, en especial a aquellos que por primera vez van a desempeñar sus cargos en el ámbito local, esta nueva edición tiene como finalidad que la calidad del servicio público al ciudadano se desempeñe en consonancia con las necesidades actuales, facilitándoles un conocimiento actualizado sobre del funcionamiento de las Corporaciones Locales.



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

En esta edición cabe resaltar el carácter eminentemente práctico de la Guía, que a través de una estructura de preguntas y respuestas cortas y concisas, intenta acercar a sus lectores a los aspectos de mayor utilidad e interés contenidos en cada uno de sus capítulos, pretendiendo ser concreta, asequible y fácil de usar.

José Antonio Nieto Ballesteros  
Consejero de Justicia, Administración Local  
y Función Pública  
(Decreto del Presidente 11/2022, de 25 de julio)

A

# Introducción

La Secretaría General de Administración Local de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, tras el proceso de elecciones locales y la toma de posesión de los recientes cargos electos, pone a su disposición la publicación de la Sexta Edición de la Guía para Concejales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Esta Guía va dirigida principalmente a los cargos electos, a los directivos públicos profesionales de la administración local y a todos aquellos estudiosos e interesados en ampliar su conocimiento sobre la administración local, sectores en los que sus anteriores ediciones han tenido una gran acogida. La Secretaría General de Administración Local, sensible a los cambios producidos en el ámbito local y a los que se puedan producir en un futuro, introduce importantes novedades respecto a las anteriores ediciones en relación a temas como procesos de estabilización en los recursos humanos locales, Administración Electrónica, Protección de Datos, Ordenación Urbanística, y Financiación Europea.

La publicación de este libro en formato digital, tal como se hizo en las últimas ediciones, permite consultar sus contenidos de manera cómoda y sencilla, descargar sobre cualquier soporte electrónico a través de internet, y contar con herramientas que facilitan, entre otras, actuaciones como las búsquedas de términos, el resaltado de partes del texto, o la introducción y almacenamiento de comentarios.

Con el propósito de facilitar la tarea a los nuevos cargos electos que se incorporan a la vida municipal y que no conocen en profundidad el funcionamiento y gestión de los Ayuntamientos y otros entes locales, la Secretaría General de Administración Local presenta esta Guía de carácter

práctico, como un manual básico de la Administración Local en Andalucía, con una estructura de contenido que responde al formato de preguntas y respuestas sobre aquellos asuntos que pueden resultar de mayor utilidad e interés en cada una de las grandes áreas temáticas abordadas a lo largo de esta obra, buscando siempre emplear un lenguaje asequible y fácil de comprender por aquellos lectores que no sean expertos en derecho administrativo, así como la concreción en la redacción de los textos.

Esta Guía está estructurada en 13 capítulos dedicados a las Entidades Locales, su organización y funcionamiento, gestión económico-presupuestaria, contratación, servicios de interés general local, ordenación del territorio y urbanismo, medio ambiente, las Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público, responsabilidad patrimonial, el Catálogo electrónico de Procedimientos de la Administración Local, protección de datos y transparencia. Capítulos que incluyen todas las novedades y modificaciones normativas, destacando, en relación a la Ordenación del Territorio y Urbanismo, la presentación y análisis de la nueva Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía y el Decreto que la Desarrolla. Cuentan con gran peso los capítulos dedicados a las leyes del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la protección de datos, la Transparencia en las Entidades Locales y el catálogo electrónico de Procedimientos de la Administración local, temas de importante actualidad.

María Luisa Ceballos Casas  
Secretaria General de Administración Local

A

# Índice

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Presentación</b>                                                                            | <b>7</b>  |
| <b>Introducción</b>                                                                            | <b>9</b>  |
| <b>I. Las entidades locales</b>                                                                | <b>23</b> |
| <b>1. Las entidades locales que integran la organización territorial española</b>              | <b>23</b> |
| <b>1.1. Las entidades locales</b>                                                              | <b>23</b> |
| <b>1.2. El municipio</b>                                                                       | <b>24</b> |
| Definición                                                                                     | 24        |
| <b>1.2.1. El territorio</b>                                                                    | <b>24</b> |
| <b>1.2.2. La población</b>                                                                     | <b>26</b> |
| <b>1.2.3. La Organización</b>                                                                  | <b>28</b> |
| 1.2.3.1. Constitución de las Corporaciones Municipales                                         | 29        |
| 1.2.3.2. La elección del titular de la Alcaldía                                                | 29        |
| 1.2.3.3. Competencias de la Alcaldía                                                           | 29        |
| 1.2.3.4. Las causas de cese del titular de la Alcaldía                                         | 30        |
| <b>1.2.4. El Pleno</b>                                                                         | <b>31</b> |
| <b>1.2.5. La Junta de Gobierno Local</b>                                                       | <b>31</b> |
| <b>1.2.6. Las Tenencias de Alcaldía</b>                                                        | <b>32</b> |
| <b>1.2.7. Los órganos complementarios</b>                                                      | <b>32</b> |
| Las delegaciones de atribuciones:                                                              | 32        |
| Los representantes del Alcaldes                                                                | 33        |
| Las Comisiones Informativas                                                                    | 33        |
| La Comisión Especial de Cuentas                                                                | 34        |
| <b>1.2.8. Los Grupos políticos municipales</b>                                                 | <b>34</b> |
| <b>1.2.9. Concejales no adscritos</b>                                                          | <b>35</b> |
| <b>1.2.10. Competencias de los Municipios</b>                                                  | <b>36</b> |
| <b>1.2.11. El gobierno y la administración en los municipios en régimen de Concejo Abierto</b> | <b>37</b> |
| <b>1.2.12. Los municipios considerados de gran población</b>                                   | <b>37</b> |
| <b>1.3. Las entidades locales autónomas en Andalucía</b>                                       | <b>38</b> |
| <b>1.4. La Provincia</b>                                                                       | <b>44</b> |

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2. El ordenamiento jurídico local</b>                                                   | <b>46</b> |
| 2.1. Legislación estatal y autonómica sobre régimen local                                  | 46        |
| 2.2. La potestad normativa local                                                           | 47        |
| <b>3. Autonomía, competencias locales y relaciones con otras Administraciones Públicas</b> | <b>50</b> |
| 3.1. La autonomía Local                                                                    | 50        |
| 3.2. Las competencias locales                                                              | 51        |
| 3.3. Las competencias de las Diputaciones Provinciales                                     | 56        |
| 3.4. Las relaciones con otras Administraciones Públicas                                    | 60        |
| Entidades de cooperación territorial                                                       | 65        |
| Instrumentos de cooperación territorial                                                    | 65        |
| 3.5. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local    | 68        |
| <b>II. Organización y funcionamiento de las Entidades Locales. Los recursos humanos</b>    | <b>71</b> |
| <b>1. Funcionamiento de los órganos colegiados del Ayuntamiento</b>                        | <b>71</b> |
| 1.1. Las sesiones                                                                          | 71        |
| 1.2. Adopción de acuerdos                                                                  | 76        |
| 1.2.1. Formas de votación                                                                  | 76        |
| 1.2.2. Quorum de votación                                                                  | 77        |
| 1.2.3. Formalidades de la votación                                                         | 78        |
| <b>2. Los recursos humanos al servicio de los entes locales</b>                            | <b>79</b> |
| 2.1. Planificación y estructura organizativa del personal                                  | 79        |
| 2.2.1. Planes de Ordenación                                                                | 79        |
| 2.1.2. Oferta de Empleo Público                                                            | 79        |
| 2.1.3. Organización del personal                                                           | 80        |
| 2.2. Tipología del personal al servicio de las Entidades Locales                           | 80        |
| 2.2.1. Funcionarios propios de las Corporaciones Locales                                   | 81        |
| 2.2.2. Los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional      | 82        |
| Funciones reservadas                                                                       | 82        |
| Puestos reservados                                                                         | 82        |
| Ingreso                                                                                    | 82        |
| Provisión definitiva                                                                       | 83        |
| Cobertura provisional                                                                      | 83        |
| 2.2.3. Personal funcionario interino                                                       | 83        |
| 2.2.4. Personal laboral                                                                    | 84        |
| 2.2.5. Personal eventual                                                                   | 84        |
| 2.3. Regulación del personal empleado público                                              | 85        |
| 2.3.1. Derechos y deberes. Código de conducta                                              | 85        |
| 2.3.2. Retribuciones                                                                       | 86        |
| 2.3.3. Negociación colectiva                                                               | 86        |
| 2.3.4. Selección del personal                                                              | 87        |
| 2.3.5. Las convocatorias de estabilización                                                 | 88        |
| 2.4. Para una información más extensa                                                      | 88        |



|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>III. La Gestión Económico-Presupuestaria</b>                                                            | <b>91</b>  |
| <b>1. Las haciendas locales. Régimen tributario local</b>                                                  | <b>91</b>  |
| 1.1. Introducción                                                                                          | 91         |
| 1.2. Recursos económicos de las Haciendas Locales: Tipos de ingresos                                       | 91         |
| 1.3. Desarrollo de la tipología de ingresos                                                                | 92         |
| 1.3.1. Ingresos patrimoniales y demás de derecho privado                                                   | 92         |
| 1.3.2. Ingresos tributarios obligatorios                                                                   | 93         |
| 1.3.2.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)                                                             | 93         |
| 1.3.2.2. Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)                                                       | 96         |
| 1.3.2.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Metálica (IVTM)                                              | 98         |
| 1.3.3. Ingresos tributarios no obligatorios                                                                | 100        |
| 1.3.3.1. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)              | 100        |
| 1.3.3.2. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)                                       | 101        |
| 1.3.4. Tasas                                                                                               | 102        |
| 1.3.5. Contribuciones especiales                                                                           | 103        |
| 1.3.6. Participación en Ingresos del Estado y la Comunidad Autónoma                                        | 103        |
| 1.3.7. Precios Públicos                                                                                    | 103        |
| 1.3.8. Multas y sanciones                                                                                  | 104        |
| 1.3.9. Prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario (PPCNT)                               | 104        |
| 1.3.10. Otros recursos                                                                                     | 105        |
| 1.4. Ordenanzas Fiscales                                                                                   | 106        |
| <b>2. Financiación europea y administración local</b>                                                      | <b>107</b> |
| 2.1. Principios inspiradores en la gestión pública de fondos europeos                                      | 107        |
| 2.2. Consideraciones generales sobre la gestión de fondos europeos                                         | 107        |
| 2.3. El marco financiero plurianual 2021-2027 y el papel de las entidades locales en este                  | 108        |
| 2.3.1. Breve introducción al Marco Financiero Plurianual 2021-2027                                         | 108        |
| 2.3.2. El papel de las Entidades Locales en el Programa Operativo Plurirregional de España FEDER 2021-2027 | 109        |
| 2.3.3. El papel de las Entidades Locales en el Programa de Andalucía FEDER 2021-2027                       | 110        |
| 2.3.4. Identificación de convocatorias                                                                     | 111        |
| 2.3.5. Fondos Estructurales (FEIE)                                                                         | 111        |
| 2.4. FEDER                                                                                                 | 112        |
| 2.4.1. Programas de cooperación territorial (INTERREG)                                                     | 112        |
| 2.4.1.1. Cooperación transfronteriza (A)                                                                   | 112        |
| 2.4.1.2. Cooperación transnacional (B)                                                                     | 113        |
| 2.4.1.3. Cooperación interregional (C)                                                                     | 114        |
| 2.4.2. Fondos FEDER gestionados por el IDAE                                                                | 114        |
| 2.5. Fondo Social Europeo (FSE)                                                                            | 116        |
| 2.5.1. Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE)                                         | 116        |
| 2.5.2. Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ)                                                         | 117        |
| 2.6. Aspectos a tener en cuenta en los procedimientos de contratación vinculados a fondos europeos         | 117        |
| 2.6.1. Obligaciones en materia de Información y publicidad generales                                       | 118        |
| 2.7. PRTR: obligaciones                                                                                    | 119        |
| 2.7.1. Hitos y objetivos (Art. 3. Orden 1030)                                                              | 119        |

|                                                                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.7.2. Etiquetado verde y digital (Art. 4. Orden 1030)                                                                                        | 120        |
| 2.7.3. DNSH (Do Not Significant Harm) (Art.5. Orden 1030)                                                                                     | 120        |
| 2.7.4. Inclusión en los proyectos de los siguientes aspectos:                                                                                 | 120        |
| 2.7.5. Obligaciones en materia Antifraude                                                                                                     | 120        |
| Normativa europea                                                                                                                             | 121        |
| Normativa estatal                                                                                                                             | 121        |
| 2.7.6. Obligaciones de gestión/contratación                                                                                                   | 123        |
| 2.8. Fondos estructurales y de inversión europea: obligaciones                                                                                | 123        |
| 2.9. Errores más frecuentes en la contratación                                                                                                | 124        |
| 2.10. Referencias normativas de interés                                                                                                       | 124        |
| <b>3. El presupuesto</b>                                                                                                                      | <b>127</b> |
| 3.1. El presupuesto                                                                                                                           | 127        |
| 3.1.1. Concepto de presupuesto                                                                                                                | 127        |
| 3.1.2. Contenido y documentos que integran el presupuesto                                                                                     | 127        |
| 3.1.3. El procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto                                                                           | 129        |
| 3.1.4. La cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto                                                                     | 130        |
| 3.1.5. La impugnación del presupuesto                                                                                                         | 130        |
| 3.1.6. La prórroga presupuestaria                                                                                                             | 131        |
| 3.2. La estructura presupuestaria                                                                                                             | 132        |
| 3.2.1. Estructura presupuestaria. Clasificaciones de gastos e ingresos                                                                        | 132        |
| 3.2.2. La aplicación presupuestaria                                                                                                           | 132        |
| 3.3. Las modificaciones presupuestarias                                                                                                       | 133        |
| 3.4. El crédito presupuestario                                                                                                                | 136        |
| 3.5. La ejecución del presupuesto                                                                                                             | 137        |
| 3.5.1. Las fases de ejecución del gasto                                                                                                       | 137        |
| 3.5.2. Procedimientos especiales de ejecución de gasto: pagos a justificar y anticipos de caja fija                                           | 139        |
| 3.5.3. Las fases de ejecución de los ingresos                                                                                                 | 139        |
| 3.6. La liquidación del presupuesto                                                                                                           | 140        |
| 3.6.1. La liquidación de presupuesto                                                                                                          | 140        |
| 3.6.2. El resultado presupuestario                                                                                                            | 140        |
| 3.6.3. El remanente de tesorería                                                                                                              | 141        |
| 3.7. La cuenta general                                                                                                                        | 142        |
| 3.7.1. Concepto y contenido                                                                                                                   | 142        |
| 3.7.2. Procedimiento de aprobación de la cuenta general                                                                                       | 144        |
| 3.7.3. Consecuencias del incumplimiento en la rendición de cuentas                                                                            | 147        |
| 3.8. Suministro de información                                                                                                                | 147        |
| 3.8.1. Información a suministrar al pleno                                                                                                     | 147        |
| 3.8.2. Información para otros órganos de gestión y de control interno                                                                         | 147        |
| 3.8.3. Información para otras administraciones públicas. Las obligaciones de información previstas en la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre | 147        |
| 3.9. La Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPYSF)                                              | 153        |
| 3.9.1. Los principios de la Ley Orgánica 2/2012                                                                                               | 154        |
| 3.9.2. El objetivo de estabilidad presupuestaria                                                                                              | 155        |
| 3.9.3. La regla de gasto                                                                                                                      | 156        |
| 3.9.4. Medidas para asegurar el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012 en las Entidades Locales                                               | 157        |
| 3.9.5. La suspensión de las reglas fiscales                                                                                                   | 162        |

|                                                                                                                                                                           |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>3.10. El endeudamiento de las Entidades Locales</b>                                                                                                                    | <b>163</b>     |
| 3.10.1. Ámbito objetivo                                                                                                                                                   | 163            |
| 3.10.2. Ámbito subjetivo                                                                                                                                                  | 164            |
| 3.10.3. Prudencia financiera                                                                                                                                              | 164            |
| 3.10.4. Garantías reales y financieras de las operaciones de crédito                                                                                                      | 165            |
| 3.10.5. Concesión de avales                                                                                                                                               | 165            |
| 3.10.6. Ahorro neto                                                                                                                                                       | 166            |
| 3.10.7. Índice de endeudamiento o volumen de deuda viva                                                                                                                   | 167            |
| 3.10.8. Requisitos y límites                                                                                                                                              | 167            |
| 3.10.9. Sustitución de operaciones                                                                                                                                        | 168            |
| 3.10.10. Operaciones para el saneamiento de remanente de tesorería para gastos generales negativo                                                                         | 169            |
| 3.10.11. Autorización de las operaciones de crédito                                                                                                                       | 170            |
| 3.10.12. Operaciones de crédito a corto plazo                                                                                                                             | 171            |
| 3.10.13. Órganos competentes para concertar operaciones de crédito                                                                                                        | 172            |
| 3.10.14. Mecanismos extraordinarios de financiación. Fondo de Financiación a Entidades Locales                                                                            | 173            |
| <b>3.11. Fiscalización de la actividad de las Entidades Locales: control interno y control externo</b>                                                                    | <b>173</b>     |
| 3.11.1. El control interno de la actividad económico-financiera en las Entidades Locales. La función interventora, control financiero y control de eficacia               | 173            |
| 3.11.2. El control externo de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales. La fiscalización por el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Andalucía | 178            |
| <b>Abreviaturas</b>                                                                                                                                                       | <b>179</b>     |
| <b>Referencias legislativas</b>                                                                                                                                           | <b>180</b>     |
| <br><b>4. Los bienes de las entidades locales</b>                                                                                                                         | <br><b>182</b> |
| <b>4.1. Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales</b>                                                                                                       | <b>182</b>     |
| <b>4.2. Tipos de Bienes de las Entidades Locales</b>                                                                                                                      | <b>182</b>     |
| <b>4.3. Bienes de dominio público</b>                                                                                                                                     | <b>182</b>     |
| 4.3.1.1. Bienes de uso público                                                                                                                                            | 182            |
| 4.3.1.2. Bienes de servicio público                                                                                                                                       | 182            |
| <b>4.4. Bienes comunales</b>                                                                                                                                              | <b>183</b>     |
| <b>4.4.1. Bienes patrimoniales</b>                                                                                                                                        | <b>183</b>     |
| <b>4.5. Potestades de las Entidades Locales</b>                                                                                                                           | <b>183</b>     |
| 4.5.1. Potestad de Investigación                                                                                                                                          | 184            |
| Objetivos                                                                                                                                                                 | 184            |
| 4.5.2. Potestad de Deslinde                                                                                                                                               | 184            |
| Objetivos                                                                                                                                                                 | 184            |
| 4.5.3. Recuperación de oficio                                                                                                                                             | 184            |
| Objetivo                                                                                                                                                                  | 185            |
| 4.5.4. Desahucio administrativo                                                                                                                                           | 185            |
| Objetivos                                                                                                                                                                 | 185            |
| <b>4.6. El Inventario</b>                                                                                                                                                 | <b>185</b>     |

## **IV. Los contratos de las entidades locales. Claves prácticas y eficientes** 187

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ¿Cuáles son las prioridades para tramitar contratos locales eficientes?                  | 187 |
| 2. ¿Cuál es el marco normativo?                                                             | 188 |
| 3. ¿Cuál es el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público?  | 188 |
| 3.1. ¿A qué contratos se refiere la LCSP?                                                   | 188 |
| 3.2. ¿A qué tipo de entes les afecta la LCSP?                                               | 188 |
| 3.3. ¿Qué son los encargos de gestión?                                                      | 188 |
| 3.4. ¿Qué contratos se excluyen de la LCSP?                                                 | 188 |
| 4. ¿Cuáles son los tipos de contratos que se regulan en la LCSP?                            | 189 |
| 5. ¿Cómo gestionar los contratos locales?                                                   | 189 |
| 5.1. ¿Quiénes tienen las atribuciones en materia de contratación?                           | 189 |
| 5.2. ¿Cómo se componen las mesas de contratación?                                           | 190 |
| 5.3. ¿Qué es el comité de personas expertas?                                                | 190 |
| 5.4. ¿Quiénes tienen las atribuciones para los contratos privados y en materia patrimonial? | 190 |
| 6. ¿Cuáles son los procedimientos de adjudicación?                                          | 191 |
| 7. ¿Cuáles son las normas específicas de los contratos locales?                             | 193 |
| 7.1. ¿Podemos tramitar los contratos anticipadamente?                                       | 193 |
| 7.2. ¿Cómo se fiscalizan y controlan los expedientes de contratación?                       | 193 |
| 7.3. ¿Qué informes emite la Secretaría Local?                                               | 193 |
| 7.4. ¿Nos podemos adherir a centrales de contratación y asociaciones?                       | 193 |
| 7.5. Especialidades para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes           | 194 |
| 7.6. Especialidades para los municipios de gran población                                   | 194 |
| 8. ¿Cómo tramitar expedientes de contratación eficientes?                                   | 194 |
| 8.1. ¿Qué es lo esencial en los expedientes de contratación?                                | 196 |
| a) Profesionalización                                                                       | 196 |
| b) Planificación                                                                            | 197 |
| c) Profesionalización de las mesas de contratación                                          | 197 |
| d) Expedientes de calidad. Con criterios sociales y medioambientales                        | 197 |
| e) Buenos pliegos administrativos y técnicos                                                | 198 |
| f) Determinación correcta del valor estimado                                                | 198 |
| g) Garantizar la solvencia técnica, profesional y económica de las empresas licitadoras     | 198 |
| h) Cuidar la correcta determinación de los criterios de adjudicación                        | 198 |
| i) La revisión de precios                                                                   | 198 |
| j) Evaluar de forma continua los resultados                                                 | 198 |
| 9. Sobre la importante fase de la ejecución de los contratos                                | 199 |
| 10. ¿Cómo logramos la integridad en la contratación local?                                  | 199 |

## **V. Los servicios locales de interés general** 201

|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La prestación de servicios locales de interés general           | 201 |
| 1.1. Los servicios locales de interés general                      | 201 |
| Clasificación de los servicios locales de interés general          | 201 |
| 1.2. Catálogo de servicios públicos locales                        | 202 |
| 1.3. Puesta en marcha de servicios públicos locales                | 202 |
| Esquema 1. Proceso ordinario en la puesta en marcha de un servicio | 203 |
| 1.4. La prestación asociada de servicios públicos                  | 203 |

|                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1.5. Modelos de gestión de servicios públicos                                                                                  | 203        |
| Esquema 2. Modelos de gestión de servicios públicos locales                                                                    | 204        |
| <b>2. La gestión directa de servicios públicos locales</b>                                                                     | <b>204</b> |
| 2.1. Agencia pública administrativa local                                                                                      | 205        |
| 2.2. Agencia pública empresarial local                                                                                         | 205        |
| 2.3. Agencia local en régimen especial                                                                                         | 205        |
| 2.4. Sociedad mercantil local                                                                                                  | 206        |
| Proceso de constitución de una sociedad mercantil de exclusiva participación local                                             | 206        |
| 2.5. Sociedad interlocal                                                                                                       | 207        |
| 2.6. Fundación pública local                                                                                                   | 207        |
| <b>3. La gestión indirecta de los servicios públicos locales</b>                                                               | <b>207</b> |
| 3.1. La concesión de servicios                                                                                                 | 208        |
| 3.2. Sociedad de economía mixta                                                                                                | 209        |
| <b>4. Financiación de los servicios públicos municipales</b>                                                                   | <b>210</b> |
| Servicios públicos por los que las entidades locales no pueden exigir tasas ni precios públicos                                | 210        |
| <b>5. Seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios públicos municipales</b>                                         | <b>211</b> |
| <b>VI. La ordenación del territorio y el urbanismo</b>                                                                         | <b>213</b> |
| 1. Principios generales. Participación ciudadana. Glosario                                                                     | 214        |
| 2. La ordenación del territorio                                                                                                | 217        |
| 3. Urbanismo: competencias municipales. Clases de suelo                                                                        | 220        |
| 4. Planificación urbanística                                                                                                   | 224        |
| 5. Ejecución urbanística                                                                                                       | 234        |
| 6. La actividad de edificación. Licencias y otras medidas de intervención administrativa                                       | 242        |
| 7. Inspección y disciplina urbanística: protección de la legalidad urbanística y sanción.<br>Asimilación a fuera de ordenación | 253        |
| A. Principios generales de disciplina urbanística                                                                              | 253        |
| B. Inspección urbanística                                                                                                      | 255        |
| C. Protección de la legalidad urbanística                                                                                      | 256        |
| D. Procedimiento sancionador urbanístico: las infracciones urbanísticas y sanciones                                            | 262        |
| Concurso real                                                                                                                  | 266        |
| Concurso medial o ideal                                                                                                        | 266        |
| Concurso con otras medidas sancionadoras                                                                                       | 266        |

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| Concurso con infracción penal                          | 267 |
| A. Fase de inspección                                  | 269 |
| B. Fase de iniciación                                  | 269 |
| C. Fase de instrucción                                 | 269 |
| D. Fase de resolución                                  | 270 |
| E. Régimen de edificaciones ilegales y prescritas: AFO | 271 |

## **VII. El medio ambiente y la entidad local** 275

|                                                                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. Legislación en materia de medio ambiente a nivel estatal y autonómico, generales y materias específicas</b>                  | <b>275</b> |
| <b>2. Competencias propias en materia de medio ambiente. Posibilidad de desarrollo local</b>                                       | <b>277</b> |
| 2.1. Residuos                                                                                                                      | 277        |
| 2.2. Control de emisiones a la atmósfera                                                                                           | 279        |
| 2.3. Contaminación acústica                                                                                                        | 280        |
| 2.4. Contaminación lumínica                                                                                                        | 281        |
| 2.5. Contaminación hídrica                                                                                                         | 281        |
| <b>3. Principales trámites ambientales en el procedimiento administrativo local. Especial referencia a la normativa autonómica</b> | <b>282</b> |
| 3.1. Evaluación ambiental de los instrumentos urbanísticos                                                                         | 282        |
| 3.2. Calificación ambiental                                                                                                        | 283        |
| Legislación a tener en cuenta en esta materia                                                                                      | 283        |

## **VIII. La ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC)** 285

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Antecedentes                                                         | 285 |
| Los interesados en el procedimiento administrativo (Arts. 3-12 LPAC) | 287 |
| La actividad de las administraciones públicas (Arts. 13-33 LPAC)     | 288 |
| El procedimiento administrativo electrónico como procedimiento común | 290 |
| La obligación de resolver                                            | 292 |
| El silencio administrativo                                           | 293 |
| Términos y plazos                                                    | 294 |
| Los actos administrativos (Arts. 34-52 LPAC)                         | 296 |
| La invalidez de los actos administrativos                            | 298 |
| El procedimiento administrativo común                                | 299 |
| La iniciación del procedimiento (Arts. 54-69 LPAC)                   | 300 |
| La ordenación e instrucción del procedimiento (Arts. 70-83 LPAC)     | 303 |
| Finalización del procedimiento (Arts. 84-96 LPAC)                    | 305 |
| La ejecución de las resoluciones (Arts. 97-105 LPAC)                 | 307 |
| La revisión de los actos administrativos (Arts. 106-126 LPAC)        | 307 |
| La declaración de lesividad de actos anulables                       | 308 |
| La revocación de actos                                               | 308 |

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| La rectificación de errores         | 308        |
| <b>Los recursos administrativos</b> | <b>308</b> |
| Otros modos de impugnación          | 310        |

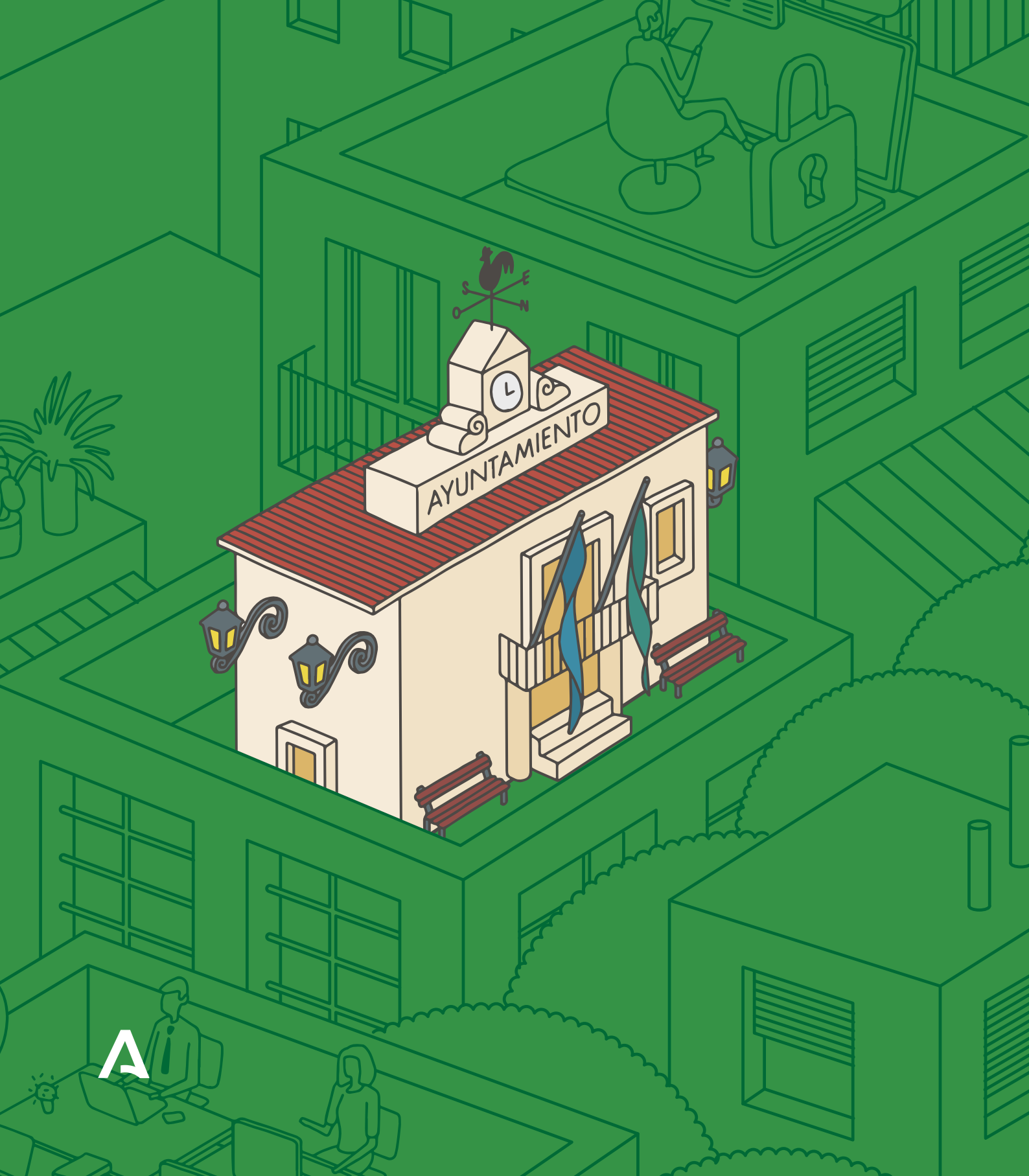
## **IX. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público** **313**

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Antecedentes</b>                                                                          | <b>313</b> |
| Principios generales                                                                         | 314        |
| Principios específicos de actuación                                                          | 314        |
| Principios de intervención                                                                   | 314        |
| <b>Los órganos administrativos</b>                                                           | <b>314</b> |
| La delegación de competencias (Art. 9 LRJSP)                                                 | 315        |
| La avocación (Art. 10 LRJSP)                                                                 | 315        |
| Las encomiendas de gestión (Art. 11 LRJSP)                                                   | 316        |
| La delegación de firma (Art. 12 LRJSP)                                                       | 316        |
| La suplencia (Art. 13 LRJSP)                                                                 | 316        |
| Los órganos colegiados de las Administraciones Públicas (Arts. 15-22 LRJSP)                  | 316        |
| La abstención y la recusación (Arts. 23 y 24 LRJSP)                                          | 318        |
| La abstención                                                                                | 318        |
| La recusación                                                                                | 318        |
| <b>La potestad sancionadora (Arts. 25-31 LRJSP)</b>                                          | <b>318</b> |
| Principio de legalidad                                                                       | 319        |
| Principio de tipicidad                                                                       | 319        |
| Principio de irretroactividad                                                                | 319        |
| Principio de responsabilidad                                                                 | 319        |
| Principio de proporcionalidad                                                                | 319        |
| Principio «Non bis in idem»                                                                  | 320        |
| Principio de transparencia                                                                   | 320        |
| <b>Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. (Arts. 32-37 LRJSP)</b>     | <b>320</b> |
| <b>El funcionamiento electrónico del sector público (Arts. 38-46 LRJSP)</b>                  | <b>322</b> |
| 1. La sede electrónica                                                                       | 322        |
| 2. Portal de internet                                                                        | 323        |
| 3. Punto de Acceso General electrónico                                                       | 323        |
| <b>Los sistemas de identificación de las Administraciones Públicas</b>                       | <b>323</b> |
| <b>El aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica</b>                          | <b>324</b> |
| <b>El archivo electrónico de documentos</b>                                                  | <b>325</b> |
| <b>Los convenios administrativos (Arts. 47-53 LRJSP)</b>                                     | <b>325</b> |
| <b>Otros requisitos de validez y eficacia</b>                                                | <b>326</b> |
| <b>El sector público institucional (Arts. 81-83 LRJSP)</b>                                   | <b>327</b> |
| <b>Las relaciones interadministrativas (Arts. 140-154 LRJSP)</b>                             | <b>328</b> |
| <b>Las relaciones electrónicas entre las administraciones públicas (Arts. 155-158 LRJSP)</b> | <b>329</b> |

|                                                                                               |                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>X. La responsabilidad patrimonial en las Entidades Locales</b>                             | <b>333</b>     |
| 1. Concepto y marco normativo                                                                 | 333            |
| 2. Presupuestos de la responsabilidad patrimonial                                             | 334            |
| 3. Procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial                                | 334            |
| 4. Indemnización                                                                              | 335            |
| 5. Concurrencia de responsabilidades de las administraciones públicas                         | 336            |
| 6. La responsabilidad patrimonial en la contratación pública                                  | 336            |
| 7. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas | 337            |
| <br><b>XI. El Catálogo Electrónico de Procedimientos de la Administración Local (cep@l)</b>   | <br><b>339</b> |
| 1. Punto de partida del proyecto cep@l                                                        | 339            |
| 1.1. Escenario Normativo                                                                      | 339            |
| 1.2. Escenario de funcionamiento de las entidades locales                                     | 340            |
| 2. ¿Qué es cep@l?                                                                             | 340            |
| 2.1. Objetivos                                                                                | 340            |
| 2.2. Ventajas                                                                                 | 341            |
| 3. Modelo de gobierno de cep@l                                                                | 342            |
| 4. Fuentes de financiación                                                                    | 343            |
| 5. Mejoras                                                                                    | 343            |
| 6. Próximas novedades de cep@l                                                                | 344            |
| 7. Procedimiento de alta en cep@l                                                             | 345            |
| 8. Identidad corporativa de cep@l                                                             | 346            |



|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>XII. Protección de Datos Personales en las Entidades Locales</b>                                                    | 349 |
| 1. Introducción                                                                                                        | 349 |
| 2. Autoridades de control en protección de datos                                                                       | 351 |
| 3. Conceptos básicos sobre la normativa de protección de datos personales                                              | 353 |
| 4. Los derechos de los interesados                                                                                     | 356 |
| 5. El registro de actividades de tratamiento                                                                           | 357 |
| 6. El Delegado de Protección de Datos                                                                                  | 357 |
| 7. La responsabilidad proactiva. Medidas técnicas y organizativas                                                      | 359 |
| 8. Tratamientos con especial riesgo. Evaluaciones de impacto sobre protección de datos. Transferencias internacionales | 361 |
| 9. Reclamaciones por incumplimiento de la normativa                                                                    | 363 |
| 10. Consideraciones finales                                                                                            | 365 |
| <b>XIII. La transparencia en las entidades locales</b>                                                                 | 367 |
| 1. El marco normativo regulador de la transparencia                                                                    | 367 |
| 2. La aplicación de la legislación reguladora de la transparencia al nivel local de gobierno                           | 369 |
| 3. Publicidad activa                                                                                                   | 370 |
| 4. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública                                                         | 372 |
| 5. Recursos contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso                                          | 374 |
| 6. Cumplimiento de resoluciones y régimen sancionador                                                                  | 374 |



A

# I. Las entidades locales

## 1. Las entidades locales que integran la organización territorial española

### 1.1. Las entidades locales

Las Administraciones públicas españolas están organizadas territorialmente en la Administración estatal, la Administración autonómica y la Administración local.

Las Entidades locales constituyen la Administración local, que es la más cercana y con mayor nivel de interacción con los ciudadanos y está formada necesariamente por los Municipios, las Provincias y las Islas.

El artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) establece que para la efectividad de la autonomía local garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las

competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### ¿Cuáles son las Entidades Locales territoriales?

El artículo 3 de la LRBRL dice que son Entidades locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios.

## ¿Qué potestades tienen las Entidades Locales territoriales?

El artículo 4 de la LRBRL dispone que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y de ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) 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.

## ¿Que competencias tienen las Entidades Locales?

El artículo 7 de la LRBRL preceptúa que las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

- Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.
- El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.
- Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.
- Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

## 1.2. El municipio

### Definición

La Constitución en su artículo 140 establece la organización municipal «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los concejales o los vecinos. La ley regulará las condiciones en que procede el régimen de concejo abierto.

El artículo 11 de la LRBRL define el Municipio como la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA), define al Municipio como la entidad territorial básica de Andalucía, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

### ¿Cuáles son los elementos del municipio?

El citado artículo 11, en su apartado 2, determina que son elementos del municipio el territorio, la población y la organización.

#### 1.2.1. El territorio

El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias. Cada municipio pertenecerá a una sola provincia.

La LAULA en su artículo 89 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. El término municipal es continuo y no podrá exceder del territorio de una provincia.

### ¿Pueden crearse o suprimirse municipios?

Según el artículo 13 de la LRBRL La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

### ¿Qué modificaciones de los términos municipales pueden realizarse?

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la LAULA, los términos municipales podrán ser modificados por:

- a) Segregación.
- b) Fusión.
- c) Agregación.
- d) Incorporación.
- e) Aumento o disminución de su cabida debido a dinámicas de la naturaleza.

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 Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Una vez efectuada la modificación, se inscribirá en el Registro Andaluz de Entidades Locales y se remitirá al Registro Estatal para su oportuna inscripción.

### ¿En qué consiste la fusión de municipios?

Para el artículo 92.1 de la LAULA la fusión de municipios consiste en la creación de un nuevo municipio resultado de la unión de dos o más preexistentes y limítrofes de la misma provincia que se suprimen.

### ¿Qué se entiende por segregación de términos municipales?

Por segregación de términos municipales, artículo 93.1 de la LAULA, se entiende la separación de parte del territorio, bien para la creación de uno distinto o bien para ser agregado a otro preexistente, limítrofe y de la misma provincia, no comportando en éste último caso creación ni supresión de municipios.

### ¿Y por incorporación de municipios?

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94.1 de la LAULA, se entiende por incorporación la anexión a un municipio de la totalidad del término municipal de otro u otro limítrofes, que se suprimen.

### ¿Qué entidades pueden iniciar el procedimiento de creación, supresión o alteración de términos municipales?

El artículo 95 de la LAULA los procedimientos para la creación y supresión o la alteración de sus términos podrá iniciarse:

- a) Por uno, varios o todos los ayuntamientos afectados, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros.
- b) Por la diputación provincial de la provincia en que radiquen.
- c) Por la consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía.

De promoverse el procedimiento por varios de los ayuntamientos interesados en realizar una determinada modificación, se constituirá una comisión mixta integrada por representantes de los mismos, para la formulación única de pareceres, en su caso, sobre todos aquellos aspectos que hubieran de quedar resueltos en el expediente.

En ningún caso podrá iniciarse un procedimiento de modificación de términos municipales si no hubiese transcurrido un plazo de cinco años desde la desestimación por la Junta de Andalucía de otro sustancialmente igual.

### ¿Qué documentación es necesaria para integrar los expedientes de los procedimientos de modificación de los términos municipales?

- a) Memoria que contenga una exposición detallada de la concurrencia de las circunstancias exigidas en cada caso, por esta ley y demás motivos que justifiquen la modificación propuesta.
- b) Cartografía en la que se refleje la delimitación actual del término o términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar.
- c) Informe económico en el que se justifique la posibilidad y conveniencia, en este aspecto, de la modificación que se pretende.

En los expediente de segregación para la constitución de un nuevo municipio, además de la documentación exigida en el apartado anterior, figurará la siguiente:

- a) Propuesta que contenga el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad, caso que tuviese más de uno. Esta propuesta es aplicable en los casos de fusión de municipios.
- b) Propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio.
- c) Propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases que se establezcan para resolver cualesquiera de las cuestiones que pudieran suscitarse entre ellos en el futuro.

La consejería competente sobre régimen local, una vez recibida la iniciativa de modificación con la documentación correspondiente, comprobará si ha surgido de todos los municipios afectados o solo de parte de ellos.

Antes de cualquier otro trámite, concederá audiencia por plazo de cuatro meses a los municipios que no hayan participado en la iniciativa, a fin de que puedan pronunciarse sobre la misma, aportando en su caso la documentación que estimen conveniente. Se entenderá que el municipio que no se pronuncie expresamente sobre la iniciativa, dentro del plazo señalado, muestra su conformidad.

Cumplido en su caso el requisito a que se refiere el párrafo anterior, se someterá a información pública durante el plazo de un mes, mediante anuncios insertos en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y de la provincia,

así como en los tablones de anuncios y sedes electrónicas del ayuntamiento o ayuntamientos interesados.

La consejería, cumplido el trámite anterior, recabará el dictamen de cuantos organismos públicos y servicios administrativos estime convenientes. También podrá solicitar de quienes promovieron la iniciativa que completen, desarrollen o justifiquen algún punto respecto de la documentación aportada.

Una vez completado el expediente, se solicitará el parecer sucesivo de la diputación provincial y del Consejo Andaluz de Concertación Local, que deberán ser emitidos en el plazo de tres meses.

Por último, se remitirán las actuaciones al Consejo Consultivo de Andalucía, y simultáneamente se pondrán en conocimiento de la Administración del Estado las características y datos principales del expediente.

Todos los expedientes de creación o supresión de municipios así como los de alteración de términos municipales serán resueltos por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la personal titular de la consejería competente sobre régimen local.

### 1.2.2. La población

El segundo de los elementos que definen al municipio es la población.

El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.

Son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, se encuentren inscritos en el Padrón municipal. Los inscritos en el Padrón municipal constituyen la población del municipio.

Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente.

La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

### ¿Qué es el Padrón municipal?

El Padrón municipal es definido en el artículo 16 de la LRBRL, es el registro administrativo donde constan los vecinos del municipio. 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.

### ¿Qué datos deben inscribirse en el Padrón municipal?

Contendrá obligatoriamente los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos
- b) Sexo
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de D.N.I. o, tratándose de extranjeros
  - » Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.
  - » Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.
- g) Certificado o título escolar o académico que se posea.
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal corresponde al Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado. La gestión se llevará por los Ayuntamientos con medios informáticos que, realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

### ¿Qué es la hoja padronal?

La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.

El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos.

### ¿Y las certificaciones?

Las certificaciones de los datos que figuren en el Padrón Municipal serán expedidas por el Secretario del Ayuntamiento o funcionario. Los Ayuntamientos podrán expedir volantes de empadronamiento, como documentos de carácter puramente informativo en los que no serán necesarias las formalidades previstas para las certificaciones.

Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.

Los distintos órganos y Organismos de la Administración General del Estado competentes por razón de la materia remitirán periódicamente a cada Ayuntamiento información sobre las variaciones de los datos de sus vecinos que con carácter obligatorio deben figurar en el Padrón municipal, a fin de que puedan mantener debidamente comprobados y actualizados dichos datos.

Todos los vecinos deben comunicar a su Ayuntamiento las variaciones que experimenten sus circunstancias personales en la medida en que impliquen una modificación de los datos que deben figurar en el Padrón municipal con carácter obligatorio.

Cuando la variación afecte a menores de edad o incapacitados esta obligación corresponde a sus padres o tutores.

Con las informaciones recibidas de las demás Administraciones públicas, con las variaciones comunicadas por los vecinos, y con los resultados de los trabajos realizados por los propios Ayuntamientos, éstos actualizarán los datos del Padrón municipal.

Siempre que se produzcan actualizaciones, el Ayuntamiento deberá poner en conocimiento de cada vecino afectado los datos que figuran en su inscripción padronal, para su información y para que pueda comunicar a dicho Ayuntamiento las rectificaciones o variaciones que procedan.



Cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito su alta en el padrón del municipio de destino, el cual, en los diez primeros días del mes siguiente, la remitirá al municipio de procedencia, donde se dará de baja en el padrón al vecino trasladado sin más trámite. En el caso de que la persona no estuviera empadronada con anterioridad o desconociera el municipio de su anterior inscripción padronal, lo hará constar así.

Los Ayuntamientos darán de baja las inscripciones de su padrón que estén duplicadas en todos sus datos, conservando una sola de ellas.

Los Ayuntamientos declararán de oficio la inscripción en su padrón como vecinos a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritos en el mismo. Para decretar este tipo de alta será necesaria la instrucción de un expediente en el que se dé audiencia al interesado.

La formación del censo de población, que constituye una competencia exclusiva del Instituto Nacional de Estadística, se apoyará en los datos de los padrones municipales, se llevará a cabo prestando los Ayuntamientos la colaboración que el Instituto Nacional de Estadística le solicite, y servirá para introducir en ellos las rectificaciones pertinentes.

Los Ayuntamientos aprobarán la revisión de sus padrones municipales con referencia al 1 de enero de cada año, formalizando las actuaciones llevadas a cabo durante el ejercicio anterior. Los resultados numéricos de la revisión anual serán remitidos al Instituto Nacional de Estadística.

### ¿Cuáles son los derechos y deberes de los vecinos?

El artículo 18 de la LRBRL los enumera:

- a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- d) Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.



(cc0)pixabay, Cala (Huelva)

- e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.
- f) Pedir consulta popular en los términos previstos en la ley.
- g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de concurrir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.
- i) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

### 1.2.3. La Organización

El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los



Concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general.

El artículo 20 de la LRBRL y el artículo 35 del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF), son órganos necesarios que deben existir en todos los Ayuntamientos:

- a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.
- b) la Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes, y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

### 1.2.3.1. Constitución de las Corporaciones Municipales

La constitución de las Corporaciones municipales se encuentra regulada en el artículo 195 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) y, en el artículo 37 del ROF de la siguiente forma:

1. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los Concejales electos, en cuyo supuesto se constituye el cuadragésimo día posterior a las elecciones.
2. A tal fin se constituye una Mesa de Edad integrada por los elegidos de mayor y menor edad presentes en el acto, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación.
3. La Mesa comprueba las credenciales presentadas o acreditaciones de la personalidad de los electos, con base a las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona.
4. Realizada la operación anterior la Mesa declarará constituida la Corporación si concurre la mayoría absoluta de los Concejales electos. En caso contrario se celebrará sesión dos días después, quedando constituida la Corporación, cualquiera que fuese el número de Concejales presentes. Si por cualquier circunstancia no pudiese constituirse la Corporación, procede la Constitución de una Comisión Gestora en los términos previstos por la legislación electoral general.

### 1.2.3.2. La elección del titular de la Alcaldía

El artículo 196 de la LOREG, dispone:

En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus correspondientes listas.
- b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de Concejales es proclamado electo.
- c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado el Concejel que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.

En todos los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los Concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejel que hubiera obtenido más votos populares en las elecciones de Concejales.

### 1.2.3.3. Competencias de la Alcaldía

Se encuentran enumeradas en el artículo 21 de la LRBRL, destacando, entre otras, las siguientes:

- Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- Representar al ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo en los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno Local, y de cualesquiera otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Dictar bandos.
- El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado.
- Aprobar la oferta de empleo de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones.
- Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
- Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

- Corresponde asimismo al Alcalde el nombramiento de los Tenientes de Alcalde.

#### 1.2.3.4. Las causas de cese del titular de la Alcaldía

- Por renuncia de su titular.
- Fallecimiento.
- Sentencia firme.
- En el supuesto en que prospere una moción de censura.
- En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo vinculado a los asuntos que se establecen en el artículo 197 bis 1 de la LOREG.

### ¿Cuál es el procedimiento para la presentación y tramitación de una moción de censura?

El artículo 197 de la LOREG preceptúa:

**1. El Alcalde puede ser destituido mediante 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 Concejál cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.

(Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de este último párrafo, en Sentencia del Tribunal Constitucional 151/2017, de 21 de diciembre, considerando que no es cierto que la desvinculación orgánica o política del grupo de origen desestabilice por defecto o sin excepción la vida municipal o modifique la voluntad popular, si bien pospone los efectos de dicha nulidad hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales, periodo de tiempo en el que el legislador debe proceder en su caso a sustituir la norma declarada nula observando el contenido de este pronunciamiento).

- b) El escrito en el que se proponga la moción de censura deberá incluir las firmas debidamente autenticadas por Notario o por Secretario general de la Corporación y deberá presentarse ante éste por cualquiera de sus firmantes. El Secretario general comprobará que la moción de censura reúne los requisitos exigidos en este artículo y extenderá en el mismo acto la correspondiente diligencia acreditativa.

- c) El documento así diligenciado se presentará en el Registro General de la Corporación por cualquiera de los firmantes de la moción, quedando el Pleno automáticamente convocado para las doce 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, constatando para poder seguir con su tramitación que en ese mismo momento se mantienen los requisitos exigidos en los tres párrafos del apartado a), dando la palabra, en su caso, durante un breve tiempo, si estuvieren presentes, al candidato a la Alcaldía, al Alcalde y a los Portavoces de los grupos municipales, y a someter la votación de la moción de censura.

Ningún concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura. A dichos efectos no se tomarán en consideración aquellas mociones que no hubiesen sido tramitadas por no reunir los requisitos previstos en la letra b) del apartado 1.

En los municipios en los que se aplique el régimen de concejo abierto, la moción de censura se regulará por las mismas normas, pero con las especialidades que se recogen en el apartado 4 del artículo 197.

### ¿Cuál es el procedimiento para la tramitación de una cuestión de confianza?

En este supuesto es el propio Alcalde el que plantea ante el Pleno la cuestión de confianza, regulada en el artículo 197 bis de la LOREG, de la siguiente forma:

1. El Alcalde podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación 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.
2. La presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre algunos 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 acuerdo el «quórum» de votación exigido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, para cada uno de ellos. La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema de llamamiento público.
3. 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.
4. 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 hubiera de sucederle en el cargo. La elección del nuevo Alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza.
5. La previsión contenida en el número anterior no será aplicable cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales. En ese caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un de un mes desde que 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.  
A estos efectos, no rige la limitación establecida en el apartado 2 del artículo anterior.
6. Cada Alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza cada año, contado desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.
7. No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última.

### 1.2.4. El Pleno

**Es el segundo órgano necesario de los Ayuntamientos. Está integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde. Sus competencias se encuentran contenidas en el artículo 22 de la LRBRL, entre otras, las siguientes:**

- El control y fiscalización de los órganos de gobierno
- Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales: alteración del término municipal; creación y supresión de municipios; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y del cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- La aprobación del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación de los planes.
- La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas.
- La determinación de los recursos de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y aprobación de las cuentas.
- La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- La alteración de la calificación de bienes de dominio público.
- Aquellas que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.
- Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo.

### 1.2.5. La Junta de Gobierno Local

**Es el tercero de los órganos necesarios de los Ayuntamientos. Regulado en el artículo 23 de la LRBRL:**

1. La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.
2. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:
  - a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
  - b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.

3. Los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Alcalde, siendo libremente designados y removidos por éste entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.
4. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquélla.

### 1.2.6. Las Tenencias de Alcaldía

**Dispone el artículo 46 del ROF:**

1. Los Tenientes de Alcalde serán libremente nombrados y cesados por el Alcalde entre los miembros de la Junta de Gobierno Local y, donde ésta no exista, de entre los Concejales.

Los nombramientos y los ceses se harán mediante resolución del Alcalde de la que se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre, notificándose, además, personalmente a los designados, y se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, sin perjuicio de su efectividad desde el día siguiente de la firma de la resolución por el Alcalde, si en ella no se dispusiera otra cosa.

**Añade el artículo 47 del ROF:**

1. Corresponde a los Tenientes de Alcalde, en cuanto tales, sustituir en la totalidad de sus funciones y por su orden de nombramiento, al Alcalde, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del Alcalde en los supuestos de vacante en la Alcaldía hasta que tome posesión el nuevo Alcalde.
2. En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las funciones del Alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente de Alcalde a quien corresponda sin expresa delegación, que reunirá los requisitos de los números 1 y 2 del artículo 44.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el Alcalde se ausente del término municipal por más de veinticuatro horas, sin haber conferido la delegación, o cuando por causa imprevista le hubiera resultado imposible otorgarla, le sustituirá, en la totalidad de sus funciones, el Teniente de Alcalde a quien corresponda, dando cuenta al resto de la Corporación.

En los supuestos de sustitución del Alcalde, por razones de ausencia o enfermedad, el Teniente de Alcalde que asuma sus funciones no podrá revocar las delegaciones que hubiera otorgado el primero en virtud de lo dispuesto en el artículo 43.

### 1.2.7. Los órganos complementarios

**Son órganos complementarios de las entidades locales territoriales según el artículo 119 del ROF, los siguientes:**

1. En todas ellas:
  - a) Los Concejales y 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
2. En los Municipios, además,
  - a) Los representantes personales del Alcalde en poblados y barriadas.
  - b) Las Juntas Municipales de Distrito.

**Las delegaciones de atribuciones:**

**El Alcalde puede delegar sus atribuciones, salvo las mencionadas en los artículos 21.3 LRBRL**

**El Alcalde puede efectuar delegaciones en favor de la Comisión de Gobierno, como órgano colegiado.**

**El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas atribuciones en los miembros de la Comisión de Gobierno, y donde ésta no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para cometidos específicos, pueda realizar en favor de cualesquiera Concejales, aunque no pertenecieran a aquella Comisión.**

**Las delegaciones genéricas se referirán a una o varias áreas o materias determinadas, y podrá abarcar tanto la facultad de dirigir los servicios correspondientes como la de gestionarlos en general, incluida la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros.**

**Asimismo, el Alcalde podrá efectuar delegaciones especiales en cualquier Concejál para la dirección y gestión de asuntos determinados incluidos en las citadas áreas.**

**Las delegaciones especiales podrán ser de tres tipos:**

- a) Relativas a un proyecto o asunto determinado.
- b) Relativas a un determinado servicio.
- c) Relativas a un distrito o barrio.

Todas las delegaciones serán realizadas mediante Decreto del Alcalde que contendrá el ámbito de los asuntos a que se refiere esta delegación, las facultades que se deleguen, así como las condiciones específicas de ejercicio de las mismas, en la medida en que se concreten o aparten del régimen general previsto en el ROF.

La delegación de atribuciones del Alcalde surtirá efecto desde el día siguiente al de la fecha del Decreto, salvo que en ella se disponga otra cosa, sin perjuicio de su preceptiva publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el municipal, si existiere.

Estas normas serán aplicables a cualquier modificación posterior de las delegaciones

De todas las delegaciones y de sus modificaciones se dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre.

### Los representantes del Alcaldes

En cada uno de los poblados y barriadas separadas del casco urbano y que no constituyan entidad local, el Alcalde podrá nombrar un representante personal entre los vecinos residentes en los mismos.

La duración del cargo estará sujeta a la del mandato del Alcalde que lo nombró, quien podrá removerlo cuando lo juzgue oportuno.

Los representantes tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de sus cometidos municipales, en cuanto representantes del Alcalde que los nombró.

### Las Comisiones Informativas

El artículo 123 del ROF dispone:

Las Comisiones Informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tiene por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno cuando esta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes.

### ¿Cuántas Comisiones Informativas pueden existir, y de qué tipo?

El artículo 124 del ROF las regula de la siguiente forma:

- Las Comisiones Informativas pueden ser permanentes y especiales.
- Son Comisiones Informativas permanentes las que se constituyen con carácter general, distribuyendo entre ellas las materias que han de someterse al Pleno. Su número y denominación iniciales, así como cualquier variación de las mismas durante el mandato corporativo, se decidirá mediante acuerdo adoptado por el Pleno a propuesta del Alcalde o Presidente, procurando, en lo posible, su correspondencia con el número y denominación de las grandes áreas en que se estructuren los servicios corporativos.  
Ej: Comisión Informativa de Hacienda, de Urbanismo, de Obras, de Deportes, etc.
- Son Comisiones Informativas Especiales las que el Pleno acuerde constituir para un asunto concreto, en consideración a sus características especiales de cualquier tipo.

### ¿Qué composición tienen?

De acuerdo con lo establecido en el artículo 125 del ROF:

En el acuerdo de creación de las Comisiones Informativas se determinará la composición concreta de las mismas, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- a) El Alcalde o Presidente de la Corporación, es el Presidente nato de todas ellas; sin embargo, la Presidencia efectiva podrá delegarla en cualquier miembro de la Corporación, a propuesta de la propia Comisión, tras la correspondiente elección efectuada en su seno.
- b) Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación.
- c) La adscripción concreta a cada Comisión de los miembros de la Corporación que deban formar parte de la misma en representación de cada grupo, se realizará mediante escrito de portavoz del mismo dirigido al Alcalde o Presidente, y del que se dará cuenta al Pleno. Podrá designarse, de igual forma, un suplente por cada titular.

### ¿Son preceptivos los dictámenes de las Comisiones Informativas? ¿Y vinculantes?

Los dictámenes de las Comisiones Informativas tienen carácter preceptivo y no vinculante.

En los supuestos de urgencia, el Pleno o la Comisión de Gobierno, podrá adoptar acuerdos sobre asuntos no dictaminados por la correspondiente Comisión Informativa, pero, en estos casos, del acuerdo adoptado deberá darse cuenta a la Comisión Informativa en la primera sesión que se celebre. A propuesta de cualquiera de los miembros de la Comisión Informativa, el asunto deberá ser incluido en el orden del día del siguiente Pleno con objeto de que éste delibere sobre la urgencia acordada, en ejercicio de sus atribuciones de control y fiscalización.

### La Comisión Especial de Cuentas

El artículo 127 del ROF preceptúa:

1. La Comisión Especial de Cuentas es de existencia preceptiva, según dispone el artículo 116 de la LRBRL, y su constitución, composición e integración y funcionamiento se ajusta a lo establecido para las demás Comisiones Informativas.
2. Corresponde a la Comisión Especial de Cuentas 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.
3. Bien a través del reglamento orgánico o mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, la Comisión Especial de Cuentas podrá actuar como Comisión Informativa permanente para asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad.

### ¿Qué son las Juntas Municipales de Distrito, quién acuerda su creación?

El artículo 128 del ROF establece que:

- El Pleno del Ayuntamiento podrá acordar la creación de Juntas Municipales de Distrito, que tendrán el carácter de órganos territoriales de gestión desconcentrada y cuya finalidad será la mejor gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en el respectivo ámbito territorial.

En lo relativo a su composición y organización el artículo 129 del ROF añade que:

- La composición, organización y ámbito territorial de las Juntas serán establecidas en el correspondiente Reglamento regulador aprobado por el Pleno.
- El Reglamento de las Juntas determinará asimismo las funciones que, en relación a las competencias municipales, se deleguen o puedan ser delegadas en las mismas, dejando a salvo la unidad de gestión del municipio.
- El Reglamento de las Juntas Municipales de Distrito se considerará, a todos los efectos, parte integrante del Reglamento Orgánico.

### 1.2.8. Los Grupos políticos municipales

El artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones Locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan con excepción de aquellos que no se integren en grupo políticos que constituyan la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de concejales no adscritos.

Los miembros de la Corporación que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Corporación deberán incorporarse a los grupos, conforme a las reglas acordadas por la Corporación.

#### ¿En qué momento se forman?

Si no se establece en la normativa autonómica o en el Reglamento Orgánico Municipal, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales dispone que los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos, nadie podrá pertenecer simultáneamente a más de un grupo.

Los grupos políticos se constituirán mediante escrito dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes, que se presentará en la Secretaría General de Corporación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación.



En el mismo escrito de constitución se hará constar la designación de Portavoz del grupo pudiendo designarse también suplentes.

De la constitución de los grupos políticos y de sus integrantes y portavoces el Presidente dará cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre tras cumplirse el plazo previsto anteriormente.

### ¿Qué derechos tienen los grupos políticos municipales?

El Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deber contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

### ¿Qué otros derechos tienen los grupos políticos municipales?

En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad locales, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y el Presidente o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior podrá a disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales.

## 1.2.9. Concejales no adscritos

Según el artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, son concejales no adscritos aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos, no podrán ser superiores que los que hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia,

y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada Corporación.

### ¿Qué derechos políticos tienen los concejales no adscritos?

Hay derechos políticos o económicos ligados a la condición de concejal y derivados del mandato representativo otorgado por los electores. Este abanico de derechos constituye el núcleo de la función representativa y, a los efectos del artículo 73.3.3.º constituye el núcleo de la función representativa y, a los efectos del artículo 73.3.3.º de la LRBRL, son indisponibles conforme al contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, luego no pueden ser negados ni limitados al concejal no adscrito. Tal núcleo indisponible se concreta en la participación en Plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho de información más ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal.

Pueden incorporarse a las comisiones informativas.

### ¿Qué límites económicos tienen los concejales no adscritos?

El repetido artículo 73.3.3.º de la LRBRL disuade de que el pase a la condición de concejal no adscrito, por incurrir en transfuguismo, suponga un incremento o mejora del estatus y toma como referencia aquellos beneficios políticos o económicos distintos de los indisponibles por ser consustanciales a la condición de concejal. Así, toma como término de contraste lo que ostentaba el concejal cuando estaba integrado en un grupo político y que abandona, de forma que tras ese abandono y consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito no puede aumentarlos como contraprestación. De esta manera la prohibición deducible del citado artículo afecta a los cargos concedidos por decisión discrecional del alcalde como ser designado teniente alcalde e integrarse en la Junta de Gobierno; también los cargos por delegación del alcalde, así como la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional. Es decir, impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas.

(Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, sentencia 1742/2020, de 16 de diciembre de 2020, recurso n.º 1.885/2019).

## 1.2.10. Competencias de los Municipios

### ¿Qué competencias propias tienen los Municipios?

Se regulan en el artículo 25 de la LRBRL:

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en ese artículo.
2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
  - a) Urbanismo: gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de edificios.
  - b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
  - c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
  - d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
  - e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
  - f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
  - g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
  - h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
  - i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
  - j) Protección de la salubridad pública.
  - k) Cementerios y actividades funerarias.
  - l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
  - m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

### ¿Qué servicios deben prestar los Municipios?

Según lo dispuesto en el artículo 26 de la LRBRL, deberán prestar en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente.

El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.



### 1.2.11. El gobierno y la administración en los municipios en régimen de Concejo Abierto

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 LRBRL:

En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

No obstante lo anterior, los alcaldes de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial transcendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

### 1.2.12. Los municipios considerados de gran población

Los municipios de gran población se encuentran regulados en el Título X de la LRBRL que en su artículo 121 establece:

Las normas previstas en este título serán de aplicación:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

#### ¿Qué funciones tiene el Alcalde en los municipios de gran población?

El artículo 124 de la LRBRL preceptúa las funciones de la Alcaldía, entre otras:

- Representar al Ayuntamiento.
- Dirigir la política, el gobierno y la administración municipal, sin perjuicio de la acción colegiada de colaboración en la dirección política que, mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que le son atribuidas por esta ley, realice la Junta de Gobierno Local.
- Establecer directrices generales de la acción de gobierno municipal y asegurar su continuidad.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno y las de la Junta de Gobierno Local y decidir los empates con voto de calidad.
- Nombrar y cesar a los Tenientes de Alcalde y a los Presidentes de los Distritos.
- Dictar bandos, decretos e instrucciones.
- Ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal.
- La Jefatura de la Policía Municipal.
- Establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Pleno en materia de organización municipal.

El Alcalde podrá nombrar entre los concejales que formen parte de la Junta de Gobierno a los Tenientes de Alcalde, que le sustituirán, por el orden de su nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

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

La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior a un tercio de los que integran el Pleno, nombrados y separados libremente por aquél.

La Secretaría de la Junta de Gobierno Local corresponderá a uno de sus miembros, designado por el Alcalde, quien redactará las actas de las sesiones y certificará sobre sus acuerdos. Existirá un órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, cuyo titular será nombrado entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Las deliberaciones de la Junta de Gobierno Local son secretas. A sus sesiones podrán asistir los concejales no pertenecientes a la Junta y los titulares de los órganos directivos, en ambos supuestos cuando sean convocados expresamente por el Alcalde.

### ¿Qué otros órganos tienen los municipios de gran población?

El artículo 128 dispone que los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos en su conjunto.

La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal.

En el artículo 129 LRBRL se regula la asesoría jurídica, sin perjuicio de las funciones reservadas al secretario del Pleno, existirá un órgano administrativo responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, comprensiva del asesoramiento jurídico y de la representación y defensa en juicio del ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 447 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

### ¿Qué es el Consejo Social de la Ciudad?

En los municipios de gran población existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas.

Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia del desarrollo económico de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

### ¿Y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones?

Para la defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal, el Pleno creará una Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones, cuyo

funcionamiento se regulará en normas de carácter orgánico.

La Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones estará formada por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo.

La citada Comisión podrá supervisar la actividad de la Administración municipal, y deberá dar cuenta al Pleno, mediante un informe anual de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal. No obstante, también podrá realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen.

Para el desarrollo de sus funciones, todos los órganos de Gobierno y de la Administración municipal están obligados a colaborar con la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

## 1.3. Las entidades locales autónomas en Andalucía

La LAULA, partiendo de la premisa de la autonomía municipal, dispone en su artículo 109 que el municipio, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, puede desconcentrar su gestión (mediante la creación de órganos sin personalidad jurídica), o descentralizar los servicios municipales (la Entidad Local Autónoma supone el más elevado nivel de esta descentralización, existiendo actualmente en Andalucía 34 Entidades Locales Autónomas).

No obstante, la LRSAL modificó varios artículos de la LRBRL, suprimiendo cualquier referencia a la personalidad jurídica de las Entidades Locales de Ámbito Inferior al Municipio. En este sentido, si bien un ayuntamiento puede crear órganos sin personalidad jurídica, ya no procede la creación de una Entidad Local Autónoma en su término municipal (con la única salvedad, muy excepcional y prevista en la Disposición Transitoria Quinta de la LRSAL, de que acredite que tal procedimiento se hubiera iniciado antes del 1 de enero de 2013).

En consecuencia, cabe crear, modificar o suprimir, mediante acuerdo plenario por mayoría absoluta, órganos de gestión desconcentrada (distritos, barrios ...), sin personalidad jurídica. En el acuerdo de creación se determinarán los órganos de representación del ente, las competencias que se le atribuyan (en régimen de delegación) y su estructura administrativa.

### **¿Qué ocurre con las entidades locales autónomas existentes?**

En cualquier caso, de conformidad con lo expresado en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de su entrada en vigor. Por consiguiente, aunque el vigente marco legal impide la creación de tales entidades, persisten las entidades locales autónomas que ya existían en Andalucía y aquellas cuyo procedimiento de creación se hubiese iniciado antes del 1 de enero de 2013, por efecto de la disposición transitoria quinta, así como el nivel de descentralización del que se encuentren dotadas.

El apartado 2 de la disposición transitoria cuarta dispone que con fecha 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de las Comunidades Autónomas respectivas para no incurrir en causa de disolución.

La no presentación de cuentas por las entidades de ámbito territorial inferior al municipio antes los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva será causa de disolución.

La disolución será acordada por Decreto del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva en el que se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.

### **¿Cuál es el régimen jurídico de las entidades locales autónomas?**

La Comunidad Autónoma de Andalucía ha regulado el régimen jurídico de las entidades locales autónomas mediante una norma con rango de Decreto, al resultar competente en esta materia, por tener competencia exclusiva sobre régimen local, de conformidad con lo dispuesto

en el artículo 60 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local.

El Decreto 156/2021, de 4 de mayo, por el que se regulan las Entidades Locales Autónomas de Andalucía.

El Decreto 156/2021, de 4 de mayo, dice que son entidades locales autónomas aquellas entidades locales existentes en Andalucía creadas para el gobierno y administración de sus propios intereses diferenciados de los generales del municipio del que forman parte, a cuyos efectos gozan de personalidad jurídica, de conformidad con la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y ostentan potestades y prerrogativas, así como la titularidad de competencias propias y las que puedan serle transferidas o atribuidas por delegación del municipio.

Para el ejercicio de sus fines y en el ámbito de sus competencias, las entidades locales autónomas tendrán capacidad jurídica para la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración y para la gestión del personal a su servicio y de su patrimonio, así como para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar sus bienes, celebrar contratos y establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer recursos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

### **¿Qué territorio y que población tienen las entidades locales autónomas?**

El territorio vecinal de la entidad local autónoma es el ámbito espacial en que ejercen sus competencias, habrá de ser continuo y no podrá exceder del territorio del municipio del que forma parte.

La población de la entidad local autónoma vendrá dada por quienes, ostentando la vecindad del municipio, tengan su domicilio habitual dentro del territorio vecinal según el padrón municipal.

Sin perjuicio de la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal por el ayuntamiento respectivo, las entidades locales autónomas podrán gestionar, previa delegación del ayuntamiento y bajo su coordinación, la parte del padrón municipal correspondiente a su población. El Ayuntamiento deberá facilitar la información

del padrón municipal referida a la población de la entidad local autónoma cuando ésta lo solicite.

Las entidades locales autónomas podrán dotarse de los símbolos representativos que estimen oportunos, los cuales deberán atenerse a lo establecido en la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía.

### ¿Qué potestades y prerrogativas tienen las entidades locales autónomas?

Tendrán para el ejercicio de sus funciones, las siguientes potestades y prerrogativas:

- a) De autoorganización.
- b) De reglamentación de los servicios.
- c) Presunción de legalidad y ejecutividad de sus acuerdos.
- d) Revisión de oficio de sus propios actos.
- e) Administración, investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes de su patrimonio.
- f) Inembargabilidad de los bienes y derechos de su patrimonio en los términos legalmente previstos.
- g) Tributaria y financiera, en orden a la imposición, ordenación y recaudación de tasas y contribuciones especiales.
- h) Sancionadora y de ejecución forzosa de sus actos.
- i) Prelaciones, preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública en relación con los créditos, sin perjuicio de las que correspondan a la hacienda de las demás administraciones públicas.

### ¿Qué competencias propias tiene?

Tendrán competencias propias, como mínimo, en las siguientes materias:

- a) Concesión de licencias de obras menores.
- b) Pavimentación, conservación y reparación de vías urbanas.
- c) Alumbrado público.
- d) Limpieza viaria.
- e) Ferias y fiestas locales.
- f) Abastos.
- g) Servicios funerarios.
- h) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua de consumo hasta las acometidas particulares o instalaciones de las personas usuarias.
- i) Alcantarillado.
- j) Recogida de residuos.
- k) Control de alimentos.

### ¿Y competencias delegadas?

#### Competencias delegadas

- Mediante acuerdo plenario adoptado al respecto, en cualquier momento el ayuntamiento podrá delegar el ejercicio de sus competencias en los órganos de gobierno de la entidad local autónoma, salvo las competencias que el ayuntamiento venga ejerciendo por delegación de otra Administración y aquellas que no sean susceptibles de ejercicio a nivel inferior al municipal o que no sean delegables conforme a lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público.
- Para que el acuerdo de delegación sea efectivo requerirá su previa aceptación por la junta vecinal de la entidad local autónoma.
- El ayuntamiento podrá suspender o revocar sus acuerdos de delegación de competencias mediante pronunciamiento del pleno, siempre que tal decisión se encuentre amparada en derecho y haya podido justificarse en expediente administrativo incoado al efecto, dando audiencia a la entidad local autónoma y sin perjuicio del derecho de esta en recurrir en vía contencioso-administrativa tales acuerdos revocatorios.
- La entidad local autónoma podrá renunciar a la delegación en los casos establecidos en el acuerdo de delegación o cuando, por circunstancias sobrevenidas, justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.

### ¿Y competencias transferidas?

#### Competencias transferidas

- Mediante acuerdo plenario el ayuntamiento podrá transferir a la entidad local autónoma competencias propias del municipio, previa aceptación por su junta vecinal. Dicho acuerdo determinará, en todo caso, los recursos financieros para su ejercicio y los medios personales, materiales y económicos. Cuando lo considere conveniente, el ayuntamiento podrá reservarse las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales. Esta reserva constará de forma expresa en el acuerdo de transferencia.
- En caso de grave incumplimiento de las obligaciones de las entidades locales autónomas afectadas asumen en virtud de las transferencias de competencias o cuando se detectara notoria negligencia, ineficacia o gestión deficiente de las competencias transferidas, el ayuntamiento podrá suspender por tiempo determinado, no superior

a un año computado desde que se acuerde la suspensión, el ejercicio de la competencia por la entidad local autónoma, estableciendo las medidas necesarias para su normal desarrollo previa audiencia a la misma.

- También podrá revocarse la transferencia de la competencia mediante acuerdo que regulará los mecanismos de liquidación de los recursos y cargas provocados por la referida transferencia, así como las devolución de bienes y demás medios transferidos.

### ¿Cuáles son los órganos de las entidades locales autónomas?

Los órganos de gobierno de la entidad local autónoma son la junta vecinal y la presidencia.

No se podrá aplicar a los órganos de gobierno de las entidades locales autónomas denominaciones que puedan inducir a confusión sobre su naturaleza. La mención de la presidencia habrá de ir seguida siempre de la expresión «de la entidad local autónoma» y no podrá denominarse alcalde o alcaldesa. Tampoco se podrá denominar a la junta vecinal como ayuntamiento, ni a sus vocales como concejales o concejales.

### ¿Qué competencias ostenta y como se elige la presidencia de la entidad local autónoma?

La persona que ostenta la presidencia de la entidad local autónoma preside y ejecuta los acuerdos de la junta vecinal, representa a la entidad y ejerce la dirección inmediata de los servicios que presta la misma.

Además, ejercerá las funciones que correspondan a la persona titular de la alcaldía en la legislación de régimen local, siempre que les sean de aplicación por razón de su competencia, con la salvedad de la prevista en el artículo 21.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en el caso de actos públicos que se celebren en el territorio vecinal a los que concurra la persona titular de la alcaldía, que los presidirá.

La persona titular de la presidencia de la entidad local autónoma será elegida directamente por la vecindad que, con residencia habitual en el territorio vecinal, ostente derecho de sufragio activo en las correspondientes elecciones municipales.

La elección coincidirá con las elecciones municipales, por sistema mayoritario, en listas abiertas, mediante la

presentación de candidaturas de los distintos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales.

En caso de empate, se resolverá a favor del candidato o candidata que haya presentado el partido, federación, coalición o agrupación de personas electoras más votado, en la elección a concejalías, en las secciones comprendidas en el territorio vecinal.

Si persistiese el empate, se determinará por sorteo entre los más votados.

### ¿Que competencias ostenta y como se elige la junta vecinal?

La junta vecinal, compuesta por las personas titulares de la presidencia y de las vocalías, asume el gobierno y la administración general de la misma, correspondiéndole, específicamente las siguientes atribuciones:

- a) El control y la fiscalización de la presidencia de la entidad local autónoma y de cualquier otro órgano complementario que se constituyese.
- b) La determinación de los recursos propios de carácter tributario, la aprobación y modificación de los presupuestos, la disposición de gastos en los asuntos que se le atribuyan y la aprobación de las cuentas.
- c) La aprobación, en su caso, de la plantilla de personal, de las bases de las pruebas para su selección y provisión, de la relación de puestos de trabajo y de la oferta anual de empleo.
- d) El ejercicio de acciones administrativas y judiciales.
- e) Aquellas otras que, correspondiendo al pleno municipal en la legislación de régimen local en los municipios de régimen común le sean de aplicación por razón de su competencia.

El régimen de sesiones de la junta vecinal de las entidades locales autónomas, de adopción de acuerdos, así como de redacción, formalización y comunicación de las actas correspondientes, será el establecido, con carácter general, para las entidades locales, debiendo realizar también las correspondientes remisiones de los documentos al ayuntamiento.

### ¿Cuántos Vocales tiene la junta vecinal?

El número de vocales de la junta vecinal, que será en todo caso par, el que resulte de aplicar la siguiente escala:

- a) En las entidades locales autónomas que cuenten con una población superior de hasta 250 personas vecinas, dos vocales.
- b) Cuando la población sea de 251 a 2.000 personas vecinas, cuatro vocales.
- c) Cuando la población sea de 2.001 a 5.000 personas vecinas, seis vocales.
- d) Cuando la población exceda de 5.000 personas vecinas, ocho vocales.

En ningún caso el número de vocales de la junta vecinal puede ser superior al tercio del número de concejalías que correspondan al ayuntamiento del municipio respectivo, aplicando la escala prevista en el artículo 179.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

### ¿Qué personal tiene la entidad local autónoma?

El personal al servicio de las entidades locales autónomas podrá ser propio o de los ayuntamientos a cuyo ámbito pertenezcan. El personal propio de la entidad local podrá ser funcionario o laboral.

Las plantillas, relaciones de puestos de trabajo y ofertas de empleo público que aprueba la junta vecinal necesitarán autorización previa del órgano competente del ayuntamiento.

### ¿Cuál es su régimen patrimonial?

Los bienes de las entidades locales autónomas, en atención al uso o servicio destinado, se clasifican en demaniales y patrimoniales. Los bienes comunales tienen la consideración de bienes de dominio público.

Serán de la titularidad de la entidad local autónoma los bienes demaniales afectos al ejercicio de sus competencias propias o transferidas que le hayan sido cedidos o hayan sido adquiridos por cualquier medio.

La entidad local autónoma será titular de los bienes patrimoniales que le hayan sido cedidos o hayan sido adquiridos por cualquier medio.

### ¿Cuáles son sus recursos económicos y su presupuesto?

La hacienda de las entidades locales autónomas estará constituida por los recursos siguientes:

- a) Propios:
  - » Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.
  - » Tributos, con excepción de los impuestos.
  - » Producto de las multas.
  - » Subvenciones.
  - » Producto de las operaciones de crédito.
  - » Precios públicos.
  - » Las demás prestaciones de Derecho Público.
- b) Por participación en los tributos del municipio, mediante las asignaciones que se establezcan en el presupuesto de aquel.
- c) Por participación en el Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los términos que se establezcan en la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### Presupuesto

Las Entidades Locales Autónomas elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto único que comprenderá todos los ingresos y gastos de la entidad, con sujeción a las normas administrativas y económico-financieras que rigen para las entidades locales, debiendo adecuar a las normas aplicables a las entidades locales sus contabilidades y actuaciones de tesorería.

### ¿Cuál es el procedimiento para la modificación del régimen jurídico de la entidad local autónoma?

Cuando se considere necesaria la modificación de cualquiera de los elementos que componen el régimen jurídico de la entidad local autónoma de los establecidos en el artículo 116.2 y 3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o en un instrumento de creación, habrá de justificarse en el expediente que se instruya al efecto la modificación de las circunstancias de hecho que justificaron su creación mediante la ponderación de los factores previstos en las citadas normas.

La modificación se llevará a cabo análogo procedimiento al previsto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, para su creación, siguiéndose en su caso, los siguientes trámites:



- a) La iniciativa para la modificación del régimen jurídico de la entidad local autónoma podrá llevarla a cabo el pleno del ayuntamiento, cualquiera de los grupos políticos municipales, la propia entidad local autónoma mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de la junta vecinal, o la población de dicha entidad local, mediante petición escrita de la mayoría de las personas vecinas del territorio con derecho a voto en las elecciones locales.
- b) Cuando se eleve al pleno del ayuntamiento dicha iniciativa, se someterá a su consideración en la primera sesión ordinaria que se celebre, una vez transcurridos quince días desde su presentación. Aprobada por el pleno la incoación del procedimiento, designará una persona como responsable de su instrucción.
- c) Durante la instrucción del procedimiento de modificación del régimen jurídico de la entidad local autónoma, la persona instructora realizará y practicará, con la asistencia de los servicios técnicos que requiera, cuantos trámites juzgue oportunos para apreciar que concurren las circunstancias que la motivan, que culminarán con la formulación de una memoria u de una propuesta de resolución para su elevación al pleno en el plazo de cuatro meses desde su nombramiento, en las que se deberá analizar y ponderar si se cumplen las circunstancias que aconsejen la modificación del régimen jurídico de la entidad.
- d) Una vez recibidas por el pleno la memoria y la propuesta de resolución, si considera viable la modificación de alguno o algunos de los elementos que componen el régimen jurídico de la entidad, antes de someter la propuesta a deliberación, acordará la realización de los siguientes trámites:
  - 1.º Audiencia a la entidad local autónoma durante el periodo de quince días al objeto de que presente las alegaciones que estime oportunas, previa adopción del correspondiente acuerdo de la junta vecinal.
  - 2.º Información pública por un periodo de treinta días.
  - 3.º Informe preceptivo y no vinculante de la respectiva Diputación Provincial y de la Consejería competente sobre régimen local, que deberán ser emitidos en el plazo de quince días.
- e) El pleno del ayuntamiento aprobará, en su caso, la modificación del régimen jurídico de la entidad local autónoma, para lo que se requerirá acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. En cualquier otro caso, se entenderá rechazada su modificación.

### ¿Pueden suprimirse las actuales entidades locales autónomas? ¿Por qué causas?

Las entidades locales autónomas podrán ser suprimidas cuando desaparezcan las circunstancias de hecho que justificaron su creación, siempre que hayan transcurrido cinco años desde la misma, o cuando sea manifiesto el sistemático incumplimiento de los fines para los que fueron creadas o su inviabilidad económica, o cuando concurra alguna causa de supresión impuesta por la ley.

Para la fundamentación de la iniciativa de supresión en el supuesto de que hayan desaparecido las circunstancias de hecho que justificaron su creación, habrán de ponderarse los factores que, de acuerdo con la Ley 5/2010, de 11 de junio, fundamentaban la creación de las entidades locales autónomas, así como los que motivaron la creación de la correspondiente entidad, en concreto, los siguientes:

- a) La distancia que haya de recorrerse por descampados, carreteras, caminos u otras vías no urbanas para acceder desde el núcleo de población de la entidad hasta el de la capitalidad municipal.
- b) Los tipos y frecuencia de los transportes públicos con la capitalidad del municipio.
- c) El origen de la entidad y las previsiones urbanísticas a corto o medio plazo.
- d) La tendencia demográfica de la entidad.
- e) La existencia o no de servicios, comercios u otros centros de uso público religioso, deportivo, recreativo o similar que doten a la entidad de cierta vida propia o que, por el contrario, la hagan completamente dependiente o indiferenciable de la capitalidad del municipio.
- f) El predominio de residentes que tengan en la entidad su domicilio único o, por el contrario, al alto índice de segundas residencias.
- g) El grado de participación de las personas residentes en los asuntos que más específicamente les afectan.
- h) La repercusión que la supresión de la entidad tendrá en la gestión de los servicios públicos de su competencia.
- i) Las consecuencias económicas de la supresión de la entidad y la viabilidad financiera de la misma.
- j) La imposibilidad reiterada, por falta de candidaturas, de cubrir los órganos de gobierno de la entidad, una vez celebradas elecciones locales, así como de renovación de los referidos órganos de gobierno.
- k) Todos aquellos factores que figuran en la resolución de creación de la entidad y en la documentación que se tuvo en cuenta a tal fin.

### ¿Cuál es el procedimiento de supresión de una entidad local autónoma?

El procedimiento de supresión de una entidad local autónoma será análogo al previsto en la Ley 5/2010, de 11, para su creación.

El pleno del ayuntamiento, aprobará, en su caso, la supresión de la entidad local autónoma, para lo que se requerirá acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de sus miembros. En cualquier otro caso, se entenderá rechazada su supresión.

El personal de carácter funcionario o laboral dependiente de la entidad local autónoma se integrará en el ayuntamiento correspondiente.

Revertirá al ayuntamiento correspondiente la titularidad de todos los bienes demaniales y patrimoniales.

## 1.4. 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.

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.

Establece el artículo 31.2 de la LRBRL que:

Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrios intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

- a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
- b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

Añade en su apartado 3:

El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

La organización provincial responde a las siguientes reglas:

1. El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.
2. Asimismo, existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno

Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de diputados que tengan en el Pleno.

El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal.

El Pleno de la Diputación está constituido por el Presidente y los Diputados.

Corresponde en todo caso las competencias recogidas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 33 de la LRBRL, entre otras:

- La organización de la Diputación.
- La aprobación de las ordenanzas.
- La aprobación y modificación de los Presupuestos.
- La aprobación de los planes de carácter provincial.
- El control y fiscalización de los órganos de gobierno.
- Aquellas atribuciones que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.





(cc0) Imagen de sergeigussev en Pixabay

- La votación sobre la moción de censura al Presidente y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo.

Corresponde en todo caso al Presidente de la Diputación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la LRBRL:

- Dirigir el Gobierno y la administración de la provincia.
- Representar a la Diputación.
- Convocar y presidir las sesiones del Pleno.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad o ejercicio corresponde a la Diputación Provincial.
- El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito.
- Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el Presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal.
- El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y defensa de la Diputación en las materias de su competencia.

La Junta de Gobierno se integra por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

Corresponde a la Junta de Gobierno:

- a) La asistencia al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) las atribuciones que el Presidente le delegue o le atribuyan las leyes.

Las competencias de la propias de la Diputación o entidad equivalente se contemplan en el artículo 36 de la LRBRL, siendo las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.

**Manuel Ángel Navarro Sánchez**  
Asesor Técnico, Sv. Régimen Jurídico  
Secretaría General Administración Local  
Consejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública

## 2. El ordenamiento jurídico local

El ordenamiento jurídico local está integrado por el conjunto de normas a las que se someten las Entidades locales, en tanto que ostentadoras de poderes públicos, y que configuran la regulación de su organización, funcionamiento, relaciones con terceros, contratación, etc.

En virtud del reparto competencial establecido por la Constitución española, existe una diversidad de legisladores, ya que tanto el Estado como las comunidades autónomas a través de sus poderes legislativos pueden dictar leyes. Así, el Estado puede legislar en materia de régimen local ya que la Constitución establece la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 60 del Estatuto de Autonomía establece que le corresponde la competencia exclusiva en materia de régimen local. Por su parte, las Entidades locales gozan de la potestad de dictar normas con rango reglamentario.

De esta manera, y a grandes rasgos, pueden establecerse tres niveles normativos:

- Estatal: Leyes básicas del Estado.
- Autonómico: Leyes autonómicas y de desarrollo.
- Local: Reglamentos y ordenanzas municipales.

### 2.1. Legislación estatal y autonómica sobre régimen local

#### ¿Cuál es la principal legislación del Estado en materia de régimen local?

En el ámbito estatal, destacan las siguientes normas:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- 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.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Decreto de 17 junio 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

### En el ámbito autonómico andaluz, es preciso destacar las siguientes normas:

- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades locales de Andalucía.
- Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía.
- Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población.
- Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley

27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

- Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local.
- Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.
- Decreto 156/2021, de 4 de mayo, de regulación del Régimen jurídico de las Entidades locales autónomas de la región.

## 2.2. La potestad normativa local

### ¿Qué es la potestad normativa local?<sup>1</sup>

Se trata de una potestad pública, esto es, el poder de actuación conferido por el ordenamiento jurídico a las Administraciones públicas. Las potestades públicas de las Entidades locales territoriales -los municipios, las provincias y las islas-, se concretan en las potestades reglamentaria y de autoorganización; tributaria y financiera; de programación o planificación; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos; de ejecución forzosa y sancionadora; de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; e inembargabilidad de sus bienes y derechos.

Así, la potestad normativa local, o potestad reglamentaria, es un poder de naturaleza pública ejercido por las Entidades locales en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias y ámbito territorial, mediante el cual se dictan normas generales de obligado cumplimiento, sometidas a los límites derivados de los principios de reserva de ley y jerarquía normativa.

Mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria las Entidades locales dictan disposiciones administrativas de carácter general o reglamentos, que se pueden definir como la norma escrita con rango inferior a la ley, dictada por la Administración Pública que la tenga atribuida legalmente.

### ¿Qué normas pueden aprobar las Entidades locales en el ejercicio de su potestad normativa?

Las Entidades locales, como las demás Administraciones Públicas en la elaboración de su normativa, deben seguir el procedimiento establecido por la ley, en este caso, recogida en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Es preciso destacar que las Entidades locales en ejercicio de la potestad reglamentaria deben actuar de acuerdo con los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. A su vez, deben recabar la participación de la ciudadanía en la elaboración de su normativa, mediante figuras como la consulta, audiencia e información públicas en las formas previstas por la ley.

En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes. No obstante, dentro de estas normas que pueden ser aprobadas a nivel local, existe una amplia tipología. Ello es consecuencia de ser un medio genérico de intervención en la actividad de la ciudadanía, adaptándose a las múltiples manifestaciones de la actividad local. Tal y como establece la ley, la actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

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 el uso del suelo y la edificación.
- Ordenanzas fiscales.
- Bandos.

### ¿Cuál es el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas municipales?<sup>2</sup>

Las ordenanzas, como norma reglamentaria de rango inferior a la ley, debe ser aprobada por las Entidades locales en el en el ámbito de sus competencias y en ejercicio de la potestad reglamentaria que tienen atribuida.

1. Para más información, regulación contenida en artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

2. Para más información, regulación contenida en artículo 49 LBRL, y Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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

La aprobación inicial por el Pleno deberá ir precedida de los correspondientes trámites internos de elaboración, que incluyen:

- **Planificación normativa:** anualmente, las Entidades locales harán público un plan normativo que contenga las iniciativas reglamentarias que vayan a ser aprobadas en el año siguiente. Debe publicarse en el Portal de la Transparencia de la administración correspondiente.
- **Consulta pública previa:** cuyo objetivo es recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectados por la norma que se pretende aprobar. Se efectúa antes de la elaboración del texto de la norma a través del portal web de la Entidad local. Según la ley, su contenido debe ser:
  - » Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
  - » La necesidad y oportunidad de su aprobación.
  - » Los objetivos de la norma.
  - » Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Los trámites de consulta, información y audiencia públicas pueden prescindirse en los supuestos previstos en la ley.

- **Informe previo de la Secretaría** de la Entidad local: en su función de asesoramiento legal preceptivo.
- **Dictamen de la Comisión Informativa correspondiente.**

Tras ello, se procede a:

- **Aprobación inicial por el Pleno.**
- **Información pública y audiencia a los interesados:** El texto íntegro del proyecto de norma se publica en el portal de transparencia de la Entidad local, con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas. Se efectúa por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias. También puede recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

- **Resolución de reclamaciones y aprobación definitiva:** Tras ello, se procede a la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo, rechazando o incorporando al texto las aportaciones aceptadas, y la aprobación del texto definitivo por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo.
- **Publicación y entrada en vigor:** En cuanto a la entrada en vigor de la Ordenanza, ésta se producirá tras su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia y haya transcurrido el plazo de 15 días desde la recepción del acuerdo por la Administración estatal y autonómica, con objeto de que efectúen requerimiento de anulación en caso de apreciar vulneración del ordenamiento jurídico, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

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?<sup>3</sup>

La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejerce a través de dos tipos de ordenanzas:

- Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios.
- Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección de los tributos locales.

El procedimiento de elaboración y aprobación de las Ordenanzas fiscales, viene regulado en el ley y cuenta con las siguientes fases:

3. Para más información, regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.



- Aprobación provisional por el Pleno y por la mayoría simple del número legal de miembros de la Corporación del acuerdo de imposición y ordenación del tributo.
- En el expediente deberán incluirse las consultas, informes dictámenes y demás documentación preparatoria, además de una memoria económica en la que se evalúen las consecuencias presupuestarias derivadas de la aprobación de la Ordenanza.
- Los acuerdos provisionales adoptados por las Entidades 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 que estimen convenientes.
- En todo caso, las Entidades locales publicarán los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de la Provincia.
- Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás Entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.
- 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, entrando en vigor con su publicación.

### ¿Cuál es el contenido mínimo de las Ordenanzas fiscales?

El contenido obligatorio de las ordenanzas fiscales que regulan los tributos propios de las Entidades locales es:

- 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.
- Regímenes de declaración y de ingreso.
- Fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.



(cc0) pixabay

### ¿Cuál es la función de los Bandos?

La ley atribuye al Alcalde la potestad de dictar bandos. Los bandos son manifestaciones solemnes emitidas por el Alcalde con objeto de dirigirse a la ciudadanía para anunciar acontecimientos, recordar el cumplimiento o realizar aclaraciones sobre ordenanzas municipales, pedir la colaboración ciudadana o hacer recomendaciones, entre otros. A excepción de los dictados en las situaciones de catástrofe o necesidad<sup>4</sup>, los bandos no tienen carácter reglamentario, y deben utilizarse para cuestiones de índole menor, reservando el establecimiento de obligaciones, prohibiciones y deberes para las ordenanzas municipales, que cuentan con su procedimiento reglado de elaboración con intervención del Pleno.

**María del Rocío del Río Sánchez**

Jefa del Servicio de Relaciones Institucionales  
y Cooperación Institucionales  
Secretaría General de Acción Exterior,  
Unión Europea y Cooperación  
Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social  
y Simplificación Administrativa

4. Los denominados por la doctrina «reglamentos de necesidad», previstos a nivel local en el Artículo 21.1.m) de la LBRL.

## 3. Autonomía, competencias locales y relaciones con otras Administraciones Públicas

### 3.1. La autonomía Local

#### ¿Qué es la autonomía local?

La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) es un tratado propiciado por el Consejo de Europa aprobado en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988. Su objetivo fue conseguir una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y proteger los ideales que garanticen y promuevan los principios de la autonomía local.

La misma 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.**

#### ¿Dónde encontramos recogida la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico?

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.

Al igual ocurre en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local (LRBRL) que en su art. 1 menciona la autonomía de municipios y provincias.

A nivel andaluz, es nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el que reconoce la autonomía de los municipios en su art. 91.1 y de la provincia en su art. 96. Por su parte el art. 98 menciona que 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.

Dicha Ley es la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), la cual en su art. 4.1 recoge una definición semejante a la mencionada en la Carta Europea del año 1985.

#### ¿Qué abarca la Autonomía Local reconocida en la Ley de Autonomía Local de Andalucía?

La autonomía local comprende, en todo caso:

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 sus haciendas.

En el marco de sus competencias, cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas. Los municipios y provincias gozan de plena personalidad jurídica para el ejercicio de su autonomía. Las entidades locales complementarias gozarán de capacidad jurídica en los términos de la propia ley de autonomía local o de las leyes especiales que las regulen.

#### ¿El principio constitucional de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera quebranta la autonomía local consagrada también constitucionalmente?

No la quebranta, pero se establece una relación de coordinación entre ambos principios de tal modo que los principios del art. 135 CE limitan el ejercicio de la autonomía local, fijando un marco de actuación que restringe la amplitud del ejercicio de la autonomía local.

## 3.2. Las competencias locales

### ¿Qué se entiende por competencia?

La competencia es el elemento más característico en toda organización administrativa. En términos muy elementales, puede definirse como la medida de la capacidad de cada órgano y también como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano (en nuestro caso una entidad local), y que unos y otros están autorizados y obligados a ejecutar.

Competencia es la capacidad de una persona jurídico-pública para obrar, válidamente y revestida de potestad, en un ámbito determinado a través de aquel de sus órganos que en cada caso corresponda.

El artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al respecto establece que «la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes».

### ¿Cómo se distribuyen las competencias?

Para entender el concepto de competencia deben ser analizados los criterios fundamentales para su distribución, materializándose en una distribución jerárquica, el territorial y el material, lo que da origen a otras tantas clases de competencias denominadas de igual forma:

- La **competencia jerárquica** es la medida de la distribución de las funciones y potestades entre los diversos grados de jerarquía, tratándose de un reparto vertical, comportando este criterio la atribución a órganos superiores de las funciones y potestades de mayor trascendencia y a los inferiores las de menor importancia.
- La **competencia territorial** supone una distribución horizontal, en razón del territorio, de las funciones y potestades, y en relación con otros órganos que se encuentran situados al mismo nivel jerárquico.
- La **competencia material** supone una distribución por fines, objetivos y funciones, y es la que da origen a la diversidad de atribuciones en el seno de la organización.

El Tribunal Constitucional ha venido a indicar que el conjunto de competencias a atribuir a las entidades locales no

puede identificarse con unos intereses específicamente locales, ya que el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales despliegan sus funciones, superponiéndolas, sobre los mismos territorios y se dirigen a unos mismos individuos.

### ¿Tipos de competencias locales?

La atribución de competencias a las entidades locales puede ser clasificada en dos grandes grupos, de acuerdo con el artículo 7.1 LRBRL: el régimen de las competencias propias y el de las atribuidas por delegación.

- Las **competencias propias** se determinan por la legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el reparto constitucional de competencias, y constituyen el llamado pilar objetivo o sustantivo del ámbito de la autonomía local (art. 7.1 y 25.2 LRBRL, 92.2 EAA, art. 6 apartados 1 y 2 y arts. 8 y 9 LAULA).
- Las **competencias distintas de las propias** (impropias) o transferidas (art. 7.4 LRBRL, art. 93 EAA, arts. 16-18 LAULA).
- Las **competencias delegadas**, por el contrario, se ejercen en los términos de la disposición o en el acuerdo de la delegación (art. 7.3 y 27 LRBRL, 16, 19-22 LAULA).

### Concepto y regulación de las competencias propias locales

La LRBRL en su artículo 7.2 señala que las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por ley. En similares términos se manifiesta la LAULA en su artículo 6. Este principio de reserva de ley constituye instrumento necesario para institucionalizar la garantía de la autonomía local.

Las materias en las que las entidades locales podrán ejercer competencias propias se regulan, con carácter general, en los artículos 25.2 LRBRL, 92.2 EAA y art. 9 LAULA (las municipales) y 36 LRBRL y art. 96 EAA y arts. 11-15 LAULA (las provinciales).

### Enumeración de las competencias propias municipales

El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (art. 25.2 LRBRL):

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

### Requisitos de las leyes sectoriales por las que se atribuyan competencias propias municipales

1. Las competencias municipales en las materias enunciadas en el art. 25.2 LRBRL se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de

descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera (art. 25.3 LRBRL).

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

### Establecimiento de servicios públicos básicos de prestación obligatoria en los municipios

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

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

La STC 214/1998, Fj 13, establece acerca de este precepto que el legislador estatal no ha hecho sino «fijar un mínimo competencial» que, en todo caso, debe corresponder a los municipios por si o asociados los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan.

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

1. Alumbrado público.
2. Cementerio.
3. Limpieza viaria.
4. Abastecimiento de agua potable.



5. Alcantarillado.
6. Acceso a los núcleos de población.
7. Pavimentación de las vías públicas.
8. Tratamiento de aguas residuales.
9. Recogida y tratamiento de residuos.
10. Prevención y extinción de incendios.
11. Transporte público de viajeros.

#### **Servicios obligatorios en municipios de más de 5.000 habitantes (art. 26.1.b LRBRL)**

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

#### **Servicios obligatorios en municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c LRBRL)**

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

#### **Servicios obligatorios en municipios de más de 50.000 habitantes (art. 26.1.d LRBRL)**

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

#### **Coordinación de servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes por la Diputación provincial o entidad equivalente (Art. 26. 2 LRBRL)**

Se coordinará la prestación de los siguientes servicios:

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

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

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

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

Dicho precepto hay que ponerlo en relación directa con el art. 116 bis (contenido y seguimiento del plan económico financiero) y ter (coste efectivo de los servicios). Así como con el art. 31.2.a), 36.1 a), 36.2.a) segundo párrafo (en los términos del Fj 3 STC 180/2016) y b) LRBRL que regulan las competencias de las Diputaciones Provinciales.

#### **¿Cuáles son las competencias municipales propias en la Ley de Autonomía Local de Andalucía?**

El art. 9 LAULA da un paso decisivo al atribuir una serie de competencias propias de forma más detallada y con mayor profundidad a como lo hace el mencionado art. 25 LRBRL o se refleja en otras Comunidades Autónomas.

La LAULA en la mayoría de los casos identifica funciones específicas sobre materias y submaterias concretas. Además, ha añadido algunas materias más de las recogidas en el EAA y LRBRL sobre las que los Entes Locales tienen competencia propia, excediendo los términos del propio art. 25.2 LRBRL, en lo siguiente:

1. La planificación, programación y gestión genérica de viviendas.
2. La gestión de los servicios sociales comunitarios.
3. El transporte público de personas diferente del colectivo.
4. Competencias del medio ambiente natural en todo su territorio.

5. Promoción, defensa y protección de la salud pública.
6. Ordenación, planificación y gestión de la defensa y protección de las personas usuarias y consumidoras.
7. La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico de Andalucía.
8. La asistencia a la Consejería competente en materia de educación en la aplicación de los criterios de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos. (realmente aquí se recoge una competencia funcional derivada del deber de información mutua y colaboración entre las Administraciones Públicas del art. 10.1 y 55.d) y e) de la LRBRL, objeto de las relaciones interadministrativas).
9. Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación económica.
10. Ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanentes u ocasionales.
11. Provisión de medios materiales y humanos para el ejercicio de las funciones de los juzgados de paz.
12. Ejercicio de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de los inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes.

### **Concepto y regulación de las competencias distintas de las propias (impropias) o transferidas**

Establece el art. 7.4 LRBRL que las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Para ello serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, y ello en relación con el art. 116 bis LRBRL.

Las competencias transferidas no vienen reguladas expresamente en la LRBRL, ni citadas en la CEAL, sólo se regulan

a nivel andaluz en el art. 93 EEAA y en la LAULA en sus arts. 16 a 18.

### **Las competencias transferidas en la Ley de Autonomía Local de Andalucía**

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

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

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

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

La Comunidad Autónoma podrá reservarse, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales. El Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL) resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencia (art. 3.1 apartado d) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre del CACL).

Por razones de interés general, ante casos de graves incumplimientos de las obligaciones que conlleve el ejercicio de la competencia transferida, o en casos de notoria negligencia, ineficacia o deficiente gestión cabe la posibilidad de suspender temporalmente por plazo no superior al año el ejercicio de la competencia. Previa audiencia del

Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) y del municipio o municipios afectados se establecerán las medidas necesarias para el normal desarrollo de la competencia.

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

### Concepto y regulación de las competencias delegadas

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

### ¿Qué requisitos son necesarios para delegar competencias?

1. El acuerdo de delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que se transfieran. No se altera la titularidad de la competencia que seguirá siendo del Ente delegante.
2. La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen que con la delegación se logra mejorar la eficiencia de la gestión pública, se eliminan duplicidades administrativas y se produce acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
4. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones.
5. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los

requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas

6. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado
7. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, siendo nula sin dicha dotación. En caso de incumplimiento de esta obligación financiera podrá dar lugar a compensación económica automática entre ambas Administraciones. E incluso puede llegar a la renuncia de la delegación.

### ¿Qué materias pueden ser objeto de delegación?

La Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

- a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b) Protección del medio natural.
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución Española.
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- j) Promoción y gestión turística.
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.

- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

### ¿Qué es y dónde se regula la encomienda de gestión?

Es la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público por parte de otros órganos o Entidades de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

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

El artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) añade dos requisitos a la encomienda:

1. Que entre las competencias del ente u organismo encomendado estén las actividades o prestación encomendada y,
2. En las encomiendas de gestión no podrán tener lugar las prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público.

El art. 23 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 formalizara a través de Convenio interadministrativo (art. 11.3 b) LRJSP y 23.2 LAULA), que determinara al menos, su alcance, la habilitación normativa y el plazo de vigencia. Y será objeto de publicación en el boletín oficial que corresponda según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

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

## 3.3. Las competencias de las Diputaciones Provinciales

### Competencias propias de las Diputaciones provinciales

Se establecen con un carácter de mínimas, y en su mayoría son de configuración transversal. Son atribuidas por Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, y en todo caso, las siguientes (art. 36 LRBRL):

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- El fomento, o en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. (en relación con el 26.2 y 116.bis LRBRL).
- La asistencia a los Municipios para el establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito (competencia compartida concurrente de amplio espectro).
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LRBRL.
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicio de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de la provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de

mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

- Aprobación anual del Plan Provincial de Cooperación de Obras y Servicios municipales (PPOS), en cuya elaboración deberán participar los municipios. Contendrá una memoria que justifique los objetivos y los criterios objetivos y equitativos de distribución de los fondos entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. Se financiara con fondos propios de la Diputación, de fondos municipales y subvenciones aportadas por el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta última coordinará los diversos planes provinciales en los términos del artículo 59 LRBRL (desarrollado en el art. 13 LAULA).
- Si la Diputación detecta que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios con cargo al PPOS son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el Plan provincial formulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.
- Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de estos servicios mediante cualesquiera formulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad pueden otorgar subvenciones y ayudas con cargo a fondos propios para realizar y mantener las obras y servicios, que se realicen a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.
- Garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos.
- Prestar apoyo en la selección y formación del personal de los entes locales sin perjuicio de esta función realizada por el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden.

**De otros preceptos de la LRBRL podemos extraer que, además:**

- La Diputación Provincial asistirá a las Corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera (Administración autonómica en Andalucía), en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos financieros. La Diputación propondrá y coordinará las medidas recogidas en el plan económico financiero cuando tengan carácter municipalizar, que serán valoradas antes de



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

la aprobación del plan, así como otras medidas que se hayan incluido en el mismo, incluido el seguimiento de la fusión de las Entidades Locales que se hubieran acordado. (Artículo 116. Bis.3 LRBRL).

- En colaboración con las Comunidades Autónomas, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios. (Artículo 13.5 LRBRL).
- La Administración delegante de competencias en los Municipios podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones Provinciales para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas legalmente. (anteriormente mencionado artículo 27.2 LRBRL).
- La coordinación en la prestación de los servicios básicos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

### ¿Qué tipos de asistencia a los municipios prevé la LAULA para las provincias andaluzas?

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.
- c) Asistencia material de prestación de servicios municipales.

La asistencia provincial podrá ser obligatoria, cuando la provincia deba prestarla a solicitud de los municipios, o concertada.

### Asistencia técnica de la provincia al municipio en Andalucía (art. 12 LAULA)

La provincia prestará la siguiente asistencia técnica:

- a) Elaboración y disciplina del planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión urbanística.
- b) Elaboración de los pliegos de condiciones y demás documentación integrante de la contratación pública, así como la colaboración en la organización y gestión de los procedimientos de contratación.
- c) Redacción de ordenanzas y reglamentos municipales, así como de cualquier otra disposición normativa.
- d) Implantación de tecnología de la información y de las comunicaciones, así como administración electrónica.
- e) Elaboración de estudios, planes y proyectos en cualquier materia de competencia municipal.
- f) Asesoramiento jurídico, técnico y económico, incluida la representación y defensa jurídica en vía administrativa y jurisdiccional.
- g) Formación y selección del personal, así como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño.
- h) Diseño y, en su caso, ejecución de programas de formación y desarrollo de competencias para representantes locales.
- i) Integración de la igualdad de género en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales.
- j) Cualquier otra que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos.

Por norma provincial se determinarán los requisitos de asistencia y las formas de financiación, de acuerdo con los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los municipios de insuficiente capacidad económica y de gestión, así como la urgencia de la asistencia requerida.

La solicitud de asistencia técnica se tramitará mediante un procedimiento basado en los principios de eficacia, transparencia y celeridad, en el que la decisión que se adopte será motivada.

### Asistencia económica de la provincia al municipio en Andalucía (art. 13 LAULA)

Las Provincias a través de las Diputaciones asistirán económicamente a los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales.

Los Planes y Programas de asistencia económica se regularán por una norma provincial. Los mismos se elaborarán siguiendo un procedimiento abierto transparente y público siguiendo una serie de fases que detalla el art. 13 LAULA, que concreta lo establecido en el art. 36.2.a) de la LRBRL (en los términos de la STC 180/2016).

Se deberá tener presente como criterio de distribución de los fondos públicos el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales. Y si los costes son superiores a los coordinados o prestados por la Diputación, se deberá incluir en el Plan formulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir los costes. (art. 36.2 a, en los términos del fj. 3.º STC 180/2016); 36.1. c; 116.bis 2. B, y 26.2 LRBRL).

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

### Asistencia material de la provincia al municipio en Andalucía (art. 14 LAULA)

La provincia prestará los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite. Corresponderá a la provincia la determinación de la forma de gestión del servicio y las potestades inherentes a su ejercicio.

En la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio, al menos, los siguientes servicios municipales:

- a) Inspección, gestión y recaudación de tributos.
- b) Disciplina urbanística y ambiental.
- c) Disciplina del personal funcionario y laboral.
- d) Representación y defensa judicial.

- e) Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica, en el caso de que un municipio incumpla su obligación de prestar los servicios básicos, la diputación provincial, previo requerimiento, actuará por sustitución.

La diputación provincial podrá garantizar el ejercicio de competencias municipales promoviendo la creación de redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal, a la que podrán incorporarse los ayuntamientos en las condiciones que previamente se establezca mediante norma provincial, que incluirá las formas de financiación.

La provincia, en los términos que prevea la legislación sectorial, ejercerá competencias de titularidad municipal, cuando su naturaleza no permita una asignación diferenciada y las economías de escala así lo aconsejen.

### **Competencias materiales de la provincia al municipio en Andalucía (art. 15 LAULA)**

La provincia tendrá competencias en las siguientes materias:

1. Carreteras provinciales.
2. Los archivos de interés provincial.
3. Los museos e instituciones culturales de interés provincial.

### **Competencias delegadas en las Diputaciones provinciales**

Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones cuyo ejercicio se acomodará al régimen previsto en el art. 27 LRBRL que regula la delegación de competencias a los municipios, y con plena sujeción a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades Autónomas. (Art. 37.1 y 3 LRBRL).

El Estado puede delegar competencias de «mera ejecución» cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para prestar servicios, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada. Igualmente el régimen de su ejecución será el previsto en el art. 27 LRBRL (Art. 37.2 y 3 LRBRL).

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico, arts. 5 y 8 establecen que las Comunidades Autónomas podrán delegar el ejercicio de competencias propias, siempre bajo la dirección y control de éstas. Cuestión que expresa el art. 96.3. c) del EAA.

### **Competencias distintas de las propias (impropias) o transferidas en las Diputaciones provinciales**

El art. 7.4 LRBRL prevé el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación por parte de las Entidades Locales, por tanto, incluye también dicha posibilidad a las Diputaciones Provinciales.

El régimen de estas competencias, con carácter general, es siempre con los requisitos de que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos establecidos en la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y además, que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Y a estos efectos, serán necesarios los informes previos preceptivos y vinculantes, uno de la Administración competente por razón de la materia en el que señale la inexistencia de duplicidades, y otro, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (en Andalucía, la Administración autonómica) sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Las competencias no propias, transferidas, sujetas a la condición impuesta en el art. 116.bis. 2 apartado a), de que en el caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, que conlleva la confección del plan económico financiero, adoptar la medida de suprimir el ejercicio de las competencias no propias y las ejercidas por delegación.

El art. 5 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (LPAut), establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas transfieran competencias propias autonómicas a todas las Diputaciones Provinciales bajo su dirección y control.

No obstante, a pesar de la posibilidad abierta a los Entes Locales, y por tanto, a las Provincias, de transferencia de competencias no propias, del art. 16.1 y del art. 17 de la LAULA se deduce claramente que no se prevé la



transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a las provincias.

### Encomienda de gestión en las Diputaciones provinciales

Las Diputaciones Provinciales también pueden asumir encomiendas de gestión al igual que cualquier otra Administración Pública.

El art. 8 LRBRL dispone que las Diputaciones Provinciales podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con sus Estatutos y su propia legislación. El art. 37.1 LRBRL precisa que las Comunidades Autónomas podrán encomendar a las Diputaciones la gestión ordinaria de servicios propios. No existe previsión Estatutaria de Andalucía en este sentido tras la reforma operada en el 2007.

El art. 5 LPAut, también dejó reflejada la posibilidad de asumir la gestión ordinaria de los servicios propios por parte de las Diputaciones Provinciales, y para ello, las Comunidades Autónomas podrán fijar módulos de funcionamiento, financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Ahora bien, el art. 11.3 apartado b) in fine de la LRJSP, dispone que la gestión ordinaria de los Servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos Insulares, se regirá por la legislación de Régimen Local.

## 3.4. Las relaciones con otras Administraciones Públicas

### Niveles de Administración Pública según el modelo de organización territorial

La Constitución española de 1978 diseñó en su título VIII 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 (art. 137 CE).

Cada uno de estos tres niveles además dispone de un aparato administrativo propio dirigido por sus respectivos órganos de gobierno.

### ¿Cuáles son los Principios generales del Régimen Jurídico de las AAPP en general?

Establece el art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público (LRJSP) - en relación con el art. 103 CE - que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Además, deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

### ¿Cuáles son los Principios generales de las relaciones interadministrativas?

Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios (art. 140 LRJSP):

- a) Lealtad institucional.
- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones **Públicas para el logro de fines comunes**.
- d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus

competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

- e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
- g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
- i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

### **¿En lo no previsto en la LRJSP, cómo se rigen las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local?**

Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado así como las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas regirse por la legislación básica en materia de régimen local (art. 55 LRBRL):

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.
- c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

### **Clases de Relaciones interadministrativas**

Estas relaciones pueden ser de diversas clases, pero siguiendo un criterio clásico distinguimos tres tipos de relaciones:

- Las relaciones de convivencia: la colaboración.
- Las relaciones de articulación para la actuación en asuntos de interés común: la cooperación.
- Las relaciones por razones de interés prevalente en juego: la coordinación.

### **Las Relaciones de convivencia: La colaboración. Definición y regulación**

Existe un deber genérico de colaborar en materia de relaciones interadministrativas entre las diferentes Administraciones Públicas que 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.

Su regulación la podemos encontrar en el art. 10.1 en relación con el 55 de la LRBRL ya mencionado; y arts. 8 a 12 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, así como en los artículos 3, 141 y 142 LRJSP.

### **¿Qué abarca el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas?**

Las Administraciones Públicas deberán (art. 141 LRJSP):

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde.

### Técnicas de colaboración entre Administraciones

Las obligaciones que se derivan del deber de colaboración se harán efectivas a través de las siguientes técnicas (artículo 142 LRJSP):

a) El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud

y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.

- b) La colaboración a fin de proporcionar la inclusión en un sistema integrado de información de las respectivas áreas personalizadas o carpetas ciudadanas, o determinadas funcionalidades de las mismas, de forma que el interesado pueda acceder a sus contenidos, notificaciones o funcionalidades mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad y confidencialidad de los datos de carácter personal, independientemente de cuál haya sido el punto de acceso.
- c) El desarrollo de la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas como instrumento destinado a facilitar las relaciones y el soporte electrónico de los órganos integrantes del sistema de Conferencias Sectoriales y en general de los órganos de cooperación, así como de otras de plataformas comunes para el intercambio de datos en el ámbito de todas las administraciones públicas.
- d) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.
- e) El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los

efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.

f) Cualquier otra prevista en una Ley.

### **Las Relaciones de colaboración en el ámbito local: Comisión Territorial de Administración Local**

Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.

### **Comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales**

Se integran en las Subdelegaciones del Gobierno y ejercen sus funciones bajo la dirección del Subdelegado, y se integra de forma paritaria por representantes de la Administración del Estado (Secretario General de la Subdelegación, Delegado de Economía y Hacienda y otros altos funcionarios) y de las Entidades Locales (Presidente de Diputación, Alcaldía de la capital,) y otros representantes de la asociación de Entidades Locales mayoritaria en la provincia.

La Comisión informa acerca de los programas de financiación estatal y acerca del Plan provincial de obras y servicios. Se regula por el Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre, parcialmente modificado por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril.

Tienen como función principal la coordinación de los órganos de la Administración periférica del Estado en la provincia, en todo lo relativo a la cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración Local. Informan dichas sobre la incidencia en el territorio provincial de los programas de financiación estatal; y en especial, la de emitir el informe preceptivo previo a la

aprobación por el órgano competente del Plan Provincial de Obras y Servicios (PPOS).

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

### **La comisión nacional de Administración Local (CNAL, arts. 117-119 LRBRL)**

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 LRBRL y en detalle en el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, modificado por el R.D. 1142/2012, de 27 de julio.

### **La Conferencia sectorial Estado – Comunidades Autónomas en materia de Administración Local**

El Estado impulsará 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 (Art. 120 bis LRBRL).

### **Las Relaciones de cooperación: definición y regulación**

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. Estas relaciones consisten en el ejercicio conjunto de competencias por parte de diferentes entes para optimizar resultados. Los esfuerzos se conjuntan para obtener un objetivo único. En la cooperación las actuaciones son independientes. No tienen razón de ser por sí solas consideradas porque están en

función de las otras actuaciones de los órganos o entes que cooperan en cada caso.

Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios (art. 143 LRJSP).

### Técnicas de cooperación entre Administraciones

La Ley 40/2015 (LRJSP) establece una serie de técnicas de cooperación con el carácter de básico, pero que no todas ellas afectan a la administración local directamente, es el caso de ciertas técnicas orgánicas de participación del art. 146 y siguientes, como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales o las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

No obstante, el propio art. 144 LRJSP entre las técnicas de cooperación, remite a otras previstas en la Ley, y por tanto, siguen en vigor las establecidas en la Ley 7/1985 (LRBRL) y la Ley 5/2010 (LAULA) en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Entre las técnicas de cooperación que las Administraciones estimen más adecuadas, se encuentran:

- a) La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.
- b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.
- c) La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra Administración diferente.
- d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.
- e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.
- f) La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.

- g) Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.
- h) Cualquier otra prevista en la Ley.

### Cooperación orgánica. Órganos mixtos de colaboración y cooperación interadministrativa

El artículo 145 LRJSP distingue entre órganos de composición multilateral o bilateral y de ámbito general o especial, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada administración pública tiene encomendada.

Los órganos de cooperación, salvo oposición de alguna de las partes, podrán adoptar acuerdos a través de un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes, por cualquiera de las formas admitidas en derecho, en los términos que se establezcan de común acuerdo.

Los órganos de cooperación se regirán, en primer lugar, por lo dispuesto en la LRJSP y, en segundo lugar, por las disposiciones específicas que le sean de aplicación.

### Las técnicas cooperativas en la Administración Local

Conviene centrar la técnica de la cooperación técnica y administrativa en las relaciones interadministrativas en el ámbito local, tomando como referencia el artículo 57 LRBRL.

Esta cooperación se desarrollará con carácter voluntario, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban (para mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

De cada acuerdo de cooperación formalizado se dará comunicación a aquellas otras administraciones que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.





(cc0) Pexels, Fauxels

### Técnicas cooperativas en la Ley de Autonomía Local de Andalucía

El art. 62 LAULA recoge dos tipos de técnicas: las **entidades de cooperación territorial** y los **instrumentos de cooperación territorial**.

#### Entidades de cooperación territorial

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

#### Instrumentos de cooperación territorial

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

### ¿Qué son las Comisiones territoriales de coordinación?

Realmente no se trata de un órgano de coordinación, sino de cooperación. Aquí la coordinación es una forma

de cooperación. Tan es así, que en el punto 2 del art. 154 LRJSP, le denomina «**Comisiones Territoriales de Cooperación**», y el carácter voluntario en la adopción de los acuerdos que suscriban las administraciones. Ello se desprende además, de la finalidad que persigue dicha comisión en el punto 1 del artículo 154: «**cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral entre administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios**».

### Conferencia sectorial para asuntos locales (CSAL)

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 (Art. 138 LRBRL).

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

En el seno de la Conferencia sectorial para asuntos locales, existirá una Conferencia de ciudades de la que formaran 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 LRBRL.

### Las relaciones de coordinación: definición

Estas relaciones suponen una orientación, delimitación, o articulación común del ejercicio de competencias propias de diferentes entes o de distintos órganos con una doble finalidad:

- Alcanzar determinados fines u objetivos de interés común.
- Evitar que el ejercicio de estas competencias pueda dar lugar a actuaciones superpuestas o contrapuestas. Aúna actuaciones distintas en un fin común.

Al ser la coordinación un límite al ejercicio de las competencias, 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.

### Regulación de las relaciones de coordinación de las EELL en Andalucía

Todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se regirán por los principios de eficacia, proximidad y coordinación entre las Administraciones responsables (art. 44 EEAA).

La Comunidad Autónoma, para asegurar la coherencia de actuación de las distintas administraciones públicas, podrá ejercer sus facultades de coordinación sobre la actividad de las entidades locales, y especialmente de las entidades locales de cooperación, en los siguientes supuestos (art. 58 LAULA):

- a) Si la actividad o el servicio trascienden el ámbito de los intereses propios de las entidades locales.
- b) Si la actividad o el servicio local inciden o condicionan de forma relevante los intereses de la Comunidad Autónoma.
- c) Si la actividad o el servicio local son concurrentes o complementarios respecto a los de la Comunidad Autónoma.
- d) Cuando se produzcan delegaciones de competencias de la Comunidad Autónoma en las entidades locales.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados 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 la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.

Las funciones de coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma no podrán afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.

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 parciales en la globalidad del sistema.

### Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (art. 57 LAULA)

Órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales. Para el ejercicio de sus competencias goza de autonomía orgánica y funcional. El Consejo adoptará su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

Le corresponde 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 locales 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. Sus informes del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se aprobarán mediante votación, por mayoría simple de los asistentes.

Estará compuesto por la totalidad de la representación local en el 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. El presidente o presidenta será elegido por mayoría absoluta del Consejo.

Los miembros del Consejo podrán delegar el ejercicio del cargo en otros miembros electos de la misma diputación o ayuntamiento de la que forman parte.

### Instrumentos de coordinación: Planes Sectoriales de Coordinación (PSC)

Son un instrumento de coordinación entre la Administración General del Estado o Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local (art. 59 LBRL). Cuando la coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas no pueda lograrse por los medios ordinarios, o estos 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 llevara 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.

### **La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): concepto y regulación**

Es una Asociación de Entidades Locales constituida por los Municipios, Islas, Provincias y otros Entes Locales que voluntariamente lo decidan. Se constituyó al amparo de lo dispuesto en la Carta Europea de Administración Local (art. 10 CEAL), la Disposición Adicional quinta y décimo tercera 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.

### **La Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP): concepto y regulación**

Las Entidades Locales de Andalucía, ejerciendo su derecho de asociación reconocido y anteriormente mencionado en la LRBRL y en la CEAL, constituyeron el 16 de marzo de 1985 la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP).

Se trata de 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.

### **El Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL)**

Una Ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación equilibrada de mujeres y hombres 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.

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.

Encuentra su regulación en el art. 58.1 LRBRL, art. 95 EAA, el citado art. 85.1 LAULA y en su propia Ley 5/2014, de 30 de diciembre).

### **Comisión sectorial de administración electrónica (CSAL)**

Esta Comisión dependerá a su vez de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, y será el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en materia de administración electrónica (Disp. Adicional 9.<sup>a</sup> LRJSP).

La comisión desarrollará, al menos, las siguientes funciones:

- a) Asegurar la compatibilidad e interoperatividad de los sistemas y aplicaciones empleados por las administraciones públicas.
- b) Impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España.
- c) Asegurar la cooperación entre las administraciones públicas para proporcionar información administrativa clara, actualizada e inequívoca.

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

### **Regulación propia de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales**

La LAULA en el capítulo I de su Título IV detalla los principios rectores de las relaciones de la Comunidad con sus entidades locales que serán:

- a) Publicidad de la actividad local y garantías (Art. 54).
- b) Información mutua entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales (Art.55).
- c) Impugnación de disposiciones y actos - control jurisdiccional los actos y disposiciones de las entidades locales- (Art. 56).

## 3.5. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local

### ¿Qué clases de competencias establece el Estatuto de Autonomía de Andalucía?

Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las **competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas y en relación con el derecho comunitario**, sobre las materias incluidas en el Título II de su estatuto, que la propia comunidad ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y su Estatuto de Autonomía (art. 42 EEAA).

### De las clases indicadas, ¿en cuál se encuadra la competencia en materia de Régimen local del artículo 60 EEAA?

Corresponde a la Comunidad Autónoma la **competencia exclusiva en materia de régimen local** que, respetando el artículo 149.1.18.ª CE y el principio de autonomía local, incluye:

- a) 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.
- b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.
- c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.
- d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.
- e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.
- f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

Asimismo, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en todo lo no establecido en las letras indicadas.

### ¿Cómo se regulan las competencias sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales?

Se regulan en el marco de la regulación general del Estado, sin perjuicio de la autonomía de las propias entidades locales, y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con su artículo 149.1.18.ª CE.

### ¿Existe en Andalucía una Ley propia reguladora del Régimen local?

Establece el estatuto de autonomía en su artículo 98 que 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 mencionado artículo 60.

La ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales.

### ¿Qué ley es la aprobada en la Comunidad Autónoma de Andalucía derivada del mencionado art. 98 EEAA?

Esta Ley es la mencionada Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) que se dicta en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía, y se aprueba con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

### ¿Cuál es el objeto de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)?

En esta ley se determinan las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local y las reglas por las que hayan de regirse las eventuales transferencias y



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

delegaciones a estos de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

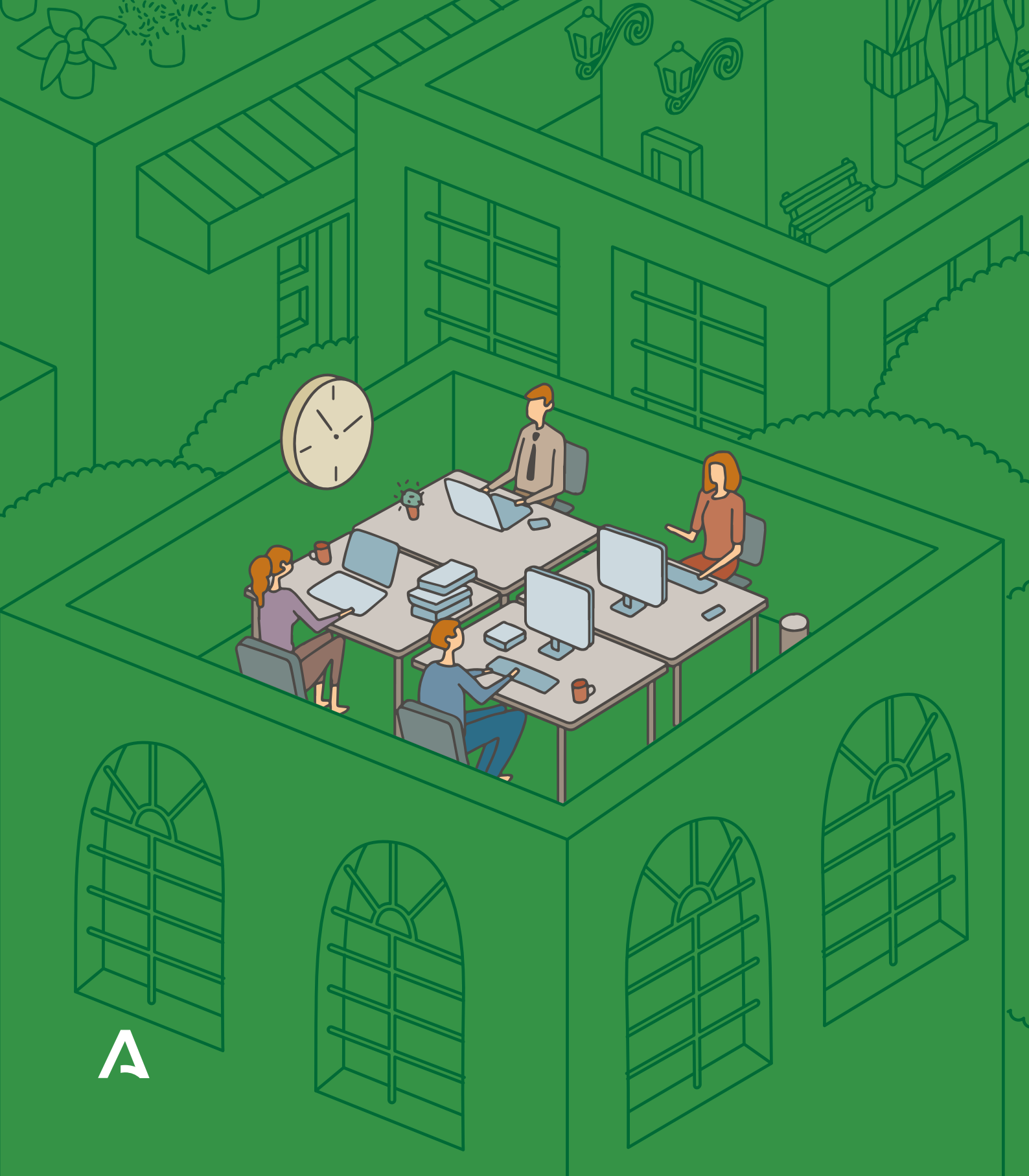
Asimismo, se regulan las relaciones entre las entidades locales de Andalucía y las instituciones de la Junta de Andalucía, las relaciones para la concertación entre ambos ámbitos de gobierno, así como las demás técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las entidades locales y entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma.

Igualmente, esta ley contiene el régimen de los bienes de las entidades locales y las modalidades de prestación de los servicios locales de interés general y la iniciativa económica de aquellas.

Asimismo, esta ley contiene la regulación de la demarcación territorial municipal y de la organización administrativa de su territorio, con respeto a la potestad de autoorganización que ostentan las entidades locales, y con el objetivo de facilitar la participación ciudadana en los supuestos de singularidades sociales, territoriales, históricas, geográficas o económicas.

Tamara Muñoz Pinto

Directora del Servicio de Área de Empleo  
Diputación de Cádiz



A

# II. Organización y funcionamiento de las Entidades Locales.

## Los recursos humanos

### 1. Funcionamiento de los órganos colegiados del Ayuntamiento

#### 1.1. Las sesiones

##### ¿Qué tipos de sesiones se pueden celebrar en el Pleno?<sup>1</sup>

Las sesiones del Pleno pueden ser de tres tipos:

- **Ordinarias:** son las que se celebran con una periodicidad establecida.
- **Extraordinarias:** son las que se celebran sin la citada periodicidad, convocadas por el Alcalde o Presidente

con tal carácter, por iniciativa propia o a solicitud de la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación.

- **Extraordinarias de carácter urgente:** Convocadas, de forma motivada, cuando la urgencia de los asuntos a tratar no permite convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril. Deberá ser ratificada por el Pleno.

1. Para más información, regulación contenida en artículo 77 al 80 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF).



|                                                                           | Sesiones ordinarias              |                                                                                    | Sesiones extraordinarias                                                                                                                                                                          | Sesiones extraordinarias urgentes                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Municipios de más de 20.000 habitantes y en las Diputaciones Provinciales | Periodicidad mínima cada 1 mes   | Convocadas por el Alcalde o Presidente al menos, con 2 días hábiles de antelación. | Convocadas por el Alcalde o Presidente, por iniciativa propia o a solicitud de al menos, la cuarta parte del número legal de miembros de la Corporación. Con antelación mínima de 2 días hábiles. | Cuando no se puede convocar con antelación mínima de 2 días. El primer punto del orden del día será el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia, que debe ratificarla. |
| Municipios de entre 5.001 y 20.000 habitantes                             | Periodicidad mínima cada 2 meses |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                           |
| Municipios de hasta 5.000 habitantes                                      | Periodicidad mínima cada 3 meses |                                                                                    |                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                           |

¿Cómo se preparan las sesiones?  
Convocatoria y orden del día<sup>2</sup>

**La convocatoria:** Corresponde al Alcalde o Presidente convocar todas las sesiones del Pleno. Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con 2 días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias de carácter urgente, cuya convocatoria deberá ser ratificada por el Pleno. Da lugar a la apertura del correspondiente expediente.

**El orden del día:** Es fijado por el Alcalde o Presidente asistido de la Secretaría. Solo pueden incluirse los asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda (salvo urgencia, ratificada por el Pleno). Debe acompañar la convocatoria incluyendo los asuntos a tratar con el suficiente detalle.

**Publicidad:** La convocatoria, orden del día y borradores de actas que serán aprobados en la sesión deberán ser notificados a los Concejales o Diputados y expuesta en el tablón de anuncios. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y votación, deberá hallarse en la Secretaría de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria, a disposición de los Concejales.



(cc0) pixabay

**La importancia de la preparación de las sesiones:** Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día (salvo la excepción del artículo 83 ROF). Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria.

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 acuerdos que requieran una mayoría especial; o a solicitud del Alcalde o de un 1/3 de los Concejales con antelación suficiente.

2. Para más información, regulación contenida en artículos 80 al 84 del ROF. En relación a los informes previos: el artículo 54.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, así como el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.



¿Qué exigencias de lugar, tiempo y forma deben cumplir las sesiones?<sup>3</sup>

|               | De Lugar                                                                                                    | De tiempo                                                                                                                                                       | De forma                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regla general | Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial.                                                         | Respeto del principio de unidad de acto: comenzar y acabar en el mismo día.                                                                                     | Las sesiones serán públicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Excepciones   | Supuestos de fuerza mayor en los que se notifique a los Concejales previamente. Debe constar en acta.       | Si finaliza el 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. | 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 (requiere aprobación por el Pleno por mayoría absoluta). |
| Otros         | Pueden instalarse medios televisivos o telemáticos que permitan la difusión auditiva o visual de la sesión. | En el transcurso de la sesión, el Presidente podrá acordar interrupciones para permitir las deliberaciones de los grupos por separado o para descanso.          | El público asistente no podrá intervenir. En casos extremos, puede procederse a la expulsión de personas del público o de Concejales que impidan el normal desarrollo de las sesiones.                                                                                                                        |

¿Qué requisitos de asistencia es necesario cumplir para celebrar válidamente una sesión? El quorum<sup>4</sup>

El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros de la Corporación, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quorum debe mantenerse durante toda la sesión, y además, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan. Si en la primera convocatoria no existiera el quorum necesario de asistencia, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, 2 días después. Si tampoco entonces se alcanzase el quorum, el Alcalde dejará sin efecto la convocatoria, posponiendo los asuntos incluidos en el orden del día para la primera sesión que se celebre con posterioridad, sea ordinaria o extraordinaria.

¿Cómo se desarrollan las sesiones? Los debates<sup>5</sup>

1. Lectura del Acta de la sesión anterior. Al principio de cada sesión, el Alcalde preguntará si algún Concejál formula observaciones al Acta de la sesión anterior. Si no hay 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 meros errores materiales o de hecho.
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. El turno de ruegos y preguntas siempre debe realizarse.
- Tras finalizar los asuntos del orden del día, y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Alcalde preguntará si

3. Para más información, regulación contenida en artículos 85 al 88 del ROF.  
4. Para más información, regulación contenida en artículos 89 y 90 del ROF.  
5. Para más información, regulación contenida en artículos 91 a 97 del ROF.

algún grupo político desea someter al Pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día. Tras ser argumentado por el grupo que lo proponga, requiere de mayoría absoluta del pleno para ser debatido y sometido a votación. Es importante subrayar que por este procedimiento no podrá nunca incluirse una moción de censura en una sesión ordinaria.

De cada punto del orden del día se lee por el Secretario el dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, o, en caso de asuntos urgentes, la propuesta que se ha sometido al Pleno. Cualquier grupo político puede solicitar que se dé lectura íntegra de aquellas partes del expediente o del dictamen de la Comisión que se considere conveniente para mejor comprensión. A continuación hay dos opciones:

a) Si nadie solicita la palabra tras la lectura, el asunto se somete directamente a votación.

b) Si se promueve debate, las intervenciones serán ordenadas por el Alcalde.

### ¿Cuáles son las reglas que rigen el debate?<sup>6</sup>

- El Alcalde debe autorizar el uso de la palabra.
- 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.
- Primer turno de palabra: los diversos grupos consumirán un primer turno y el Alcalde cuidará de que todas las intervenciones tengan la misma duración.
- Turno por alusiones: quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del Alcalde que se le conceda un turno breve por alusiones.
- Si lo solicitara algún grupo, se procederá a un segundo turno. Consumido este, 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 ratificará o modificará su propuesta.
- Solo se admitirán las interrupciones del Alcalde para llamar al orden o a la cuestión debatida.

- Los miembros de la Corporación podrán en cualquier momento del debate pedir la palabra para plantear una cuestión de orden, invocando al efecto la norma cuya aplicación reclama. Resolverá el Alcalde.
- Las personas responsables de la Secretaría y de la Intervención podrán intervenir, a petición del Alcalde por razones de asesoramiento técnico o aclaración de conceptos. Incluso pueden pedir el uso de la palabra para asesorar a la Corporación.
- En los debates y votaciones deberán abstenerse de participar los Concejales cuando concurra en ellos alguna de causa legal de abstención.

### ¿En qué supuestos puede el Alcalde llamar al orden?<sup>7</sup>

- Cuando se profieran palabras o conceptos ofensivos al decoro de la Corporación o de sus miembros, de las Instituciones Públicas o de cualquier otra persona o entidad.
- Cuando se interrumpa o, de cualquier otra forma, se altere el orden de las sesiones.
- Cuando se pretenda hacer uso de la palabra sin que le haya sido concedida o una vez que le haya sido retirada.
- Tras tres llamadas al orden en la misma sesión, el Presidente podrá ordenar que abandone el local.

### ¿Se puede modificar el orden de la sesión?

Sí, el Alcalde puede alterar el orden o retirar un asunto cuando su aprobación exigiera una mayoría especial y esta no pudiera obtenerse en el momento previsto inicialmente en el orden del día.

6. Para más información, regulación contenida en artículos 94 y 95 del ROF. También artículo 76 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y artículo 23 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

7. Para más información, regulación contenida en artículo 95 ROF.

¿Qué tipo de intervenciones pueden tener lugar durante el desarrollo de las sesiones?<sup>8</sup>

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dictamen        | Propuesta sometida al Pleno tras el estudio del expediente por la Comisión Informativa. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Proposición     | Propuesta que se somete al Pleno sobre un asunto incluido en el orden del día que acompaña a la convocatoria. Contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Moción          | Propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno en las sesiones ordinarias y fuera del orden del día. Puede ser oral o escrita. Previamente, es preciso que se acuerde su urgencia por mayoría absoluta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Voto particular | Propuesta de modificación de un dictamen formulada por un miembro que forma parte de la Comisión Informativa. Deberá acompañar al dictamen desde el día siguiente a su aprobación por la Comisión.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Enmienda        | Propuesta de modificación de un dictamen o proposición presentada por un Concejal no perteneciente a la Comisión Informativa, mediante escrito presentado al Alcalde antes de iniciarse la deliberación del asunto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Ruego           | Propuesta de actuación, oral o escrita, dirigida a algunos de los órganos de gobierno municipal. Los ruegos formulados en el seno del Pleno podrán ser debatidos, generalmente en la sesión siguiente, pero en ningún caso sometidos a votación. Pueden plantear ruegos todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces.                                                                                                                                                                     |
| Pregunta        | Cualquier cuestión planteada a los órganos de gobierno en el seno del Pleno. Pueden plantear preguntas todos los miembros de la Corporación, o los grupos municipales a través de sus portavoces. Se plantean de forma oral o escrita, y son respondidas generalmente en la siguiente sesión, salvo que el destinatario quiera dar respuesta inmediata. Las preguntas formuladas por escrito con veinticuatro horas de antelación, serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente. |
| Otros           | Incorporación de documentos o informes; aplazamiento de la discusión. Cualquier Concejal puede pedir durante el debate la retirada de algún expediente incluido en el orden del día, para que se incorporen al mismo documentos o informes.<br>Cualquier Concejal puede pedir que el expediente quede sobre la mesa, aplazándose su discusión para la siguiente sesión.<br>En ambos casos, la petición puede ser aprobada por mayoría simple, no pasando por tanto a fase de votación sobre el fondo del asunto.                       |

8. Para más información, regulación contenida en artículo 97 ROF.

## ¿Qué peculiaridades deben considerarse en las sesiones de la Junta de Gobierno Local y de las Comisiones Informativas?

### a) Junta de Gobierno Local<sup>9</sup>

- » 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. En plazo de diez días deberá enviarse a todos los miembros de la Corporación copia del acta.
- » Para la válida celebración de las sesiones de la Junta de Gobierno Local se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus componentes. Si no existiese tal quorum, se celebrará la sesión en segunda convocatoria una hora después de la señalada para la primera, siendo suficiente la asistencia de 1/3 de sus miembros, y, en todo caso, un número no inferior a 3.
- » El Alcalde dirige y ordena los debates en 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 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.
- » La Comisión de Gobierno en sus reuniones deliberantes no podrá adoptar ningún acuerdo, formalizándose el resultado de las deliberaciones, en su caso, en forma de dictámenes.

### b) Comisiones Informativas<sup>10</sup>

- » La convocatoria corresponde al Alcalde o al Presidente 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 en primera convocatoria, y un

mínimo de 3 miembros en segunda convocatoria una hora más tarde.

- » Los dictámenes se aprobarán por mayoría simple de los presentes, decidiendo los empates el voto de calidad del Presidente.
- » El dictamen de la Comisión podrá limitarse a mostrar su conformidad con la propuesta que le han sometido, o bien a formular una alternativa.
- » Los miembros de la Comisión que disientan del dictamen aprobado podrán pedir que conste su voto en contra o formular voto particular para su defensa ante el Pleno.
- » El Presidente puede requerir la presencia en las sesiones de personal o Concejales a efectos informativos.
- » Los dictámenes de las Comisiones informativas tienen carácter preceptivo y no vinculante.

## 1.2. Adopción de acuerdos

### 1.2.1. Formas de votación<sup>11</sup>

#### ¿Cuáles son las formas de votación?

Los acuerdos se adoptan mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede ser afirmativo o negativo, o por el contrario, producirse la abstención. La ausencia una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale a su abstención. En caso de empate se efectuará una nueva votación. Si este persiste, decidirá el voto de calidad del Presidente. El voto de los Concejales es personal e indelegable.

Ha de considerarse que la diferencia real entre las votaciones ordinarias y las votaciones nominales no es más que la de su reflejo en el Acta, ya que en esta se computa, en el caso de las votaciones ordinarias, el número de votos a favor, en contra y abstenciones; mientras que en las votaciones nominales el Acta constata los nombres de los Concejales y el sentido de su voto.

9. Para más información, regulación contenida en artículos 23 y 126 de la LBRL, artículos 112 y 113 del ROF.

10. Para más información, regulación contenida en artículos 134 a 136 del ROF.

11. Para más información, regulación contenida en artículos 98 al 103 del ROF.

| Tipos de votación | Ordinarias                                                                                                        | Nominales                                                                                                                                                                                                                                                                            | Secretas                                                                                                                                              |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | Es el sistema normal de votación. Se manifiestan por signos convencionales de asentimiento, disenso o abstención. | Se realizan mediante llamamiento por orden alfabético de apellidos de los Concejales y, siempre en último lugar, el Presidente, respondiendo cada uno de ellos «Sí», «No» o «Me abstengo». Requiere acuerdo previo del Pleno por mayoría simple y a solicitud de un grupo municipal. | Son las que se realizan por papeleta que cada Concejale va depositando en una urna. Solo podrá utilizarse para la elección o destitución de personas. |

### 1.2.2. Quorum de votación

¿Qué tipos de mayorías hay?

| Tipos de mayoría | Mayoría simple                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Mayoría absoluta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | 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. Téngase en cuenta que no existe una tercera votación en caso de reiterarse el empate en la segunda votación, sino que el voto del Alcalde se computa doble. | Según este quorum reforzado, los acuerdos se adoptan cuando los votos afirmativos son más de la mitad del número legal de Concejales. Debido a su amplitud, es preciso hacer remisión a la relación expuesta en el artículo 47.2 de la LBRL, que requiere tal mayoría en asuntos de enorme relevancia (como las iniciativas de alteración del término municipal, nombre y capitalidad, signos identitarios; creación de entidades sin personalidad jurídica; Reglamento orgánico; concesiones, operaciones financieras o enajenación de bienes con ciertos límites presupuestarios; determinados instrumentos de planeamiento urbanístico; alterar la calificación jurídica o cesión gratuita de bienes concretos, etc.). |

## 1.2.3. Formalidades de la votación

### ¿Cuál es el procedimiento para la adopción de acuerdos?

Una vez que finaliza el debate de un asunto, se procede a su votación. Para ello, el Alcalde o Presidente planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto.

Durante la votación no se puede:

- Interrumpir la votación por ningún motivo.
- Hacer uso de la palabra.
- Salir o entrar en el salón donde se celebre.

Si la votación ha sido ordinaria, cuando esta termine, el Alcalde o Presidente declarará lo acordado.

Si la votación ha sido nominal, el Secretario contabilizará los votos y anunciará el resultado, tras lo cual, el Alcalde o Presidente declarará lo acordado.

### ¿Cómo se formalizan los acuerdos? El libro de actas<sup>12</sup>

El Secretario debe extender acta de cada sesión, donde consten los elementos esenciales de la misma:

- a) Lugar de la reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en que se celebra.
- b) Día, mes y año.
- c) Hora en que comienza.
- d) Nombre y apellidos del Presidente, de los miembros de la Corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa.
- e) Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria.
- f) Asistencia del Secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la Intervención, cuando concurra.
- g) Asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas.

h) Votaciones que se verifiquen y en el caso de las nominales el sentido en que cada miembro emita su voto. En las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados.

i) Parte dispositiva de los acuerdos que se adopten.

j) Hora en que el Presidente levante la sesión.

El acta, una vez aprobada por el Pleno, se transcribirá en el Libro de Actas, autorizándola con las firmas del Alcalde o Presidente y del Secretario.

### ¿Hay que publicar los actos y acuerdos adoptados?

Sí. Los acuerdos que adopten el Pleno y la Comisión de Gobierno, cuando tengan carácter decisorio, se publican y notifican en la forma prevista por la Ley, al igual que las Resoluciones del Alcalde o Presidente de la Corporación y miembros de ella que ostenten delegación.

Además, con objeto de facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de la obligación de remitir por medios electrónicos a la correspondiente Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía una copia literal o, en su caso, un extracto de sus actos y acuerdos en los diez días siguientes a su adopción, ha sido creado el Sistema de recepción de los actos y acuerdos de las Entidades de Andalucía (RAAM).

**María del Rocío del Río Sánchez**  
Jefa del Servicio de Relaciones Institucionales  
y Cooperación Institucional  
Secretaría General de Acción Exterior,  
Unión Europea y Cooperación  
Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social  
y Simplificación Administrativa

12. Para más información, regulación contenida en artículos Artículos 109 y 110 del ROF.



## 2. Los recursos humanos al servicio de los entes locales

Las entidades locales son Administraciones Públicas y, como tales, tienen peculiaridades en la organización de sus recursos humanos que afectan a distintos aspectos y que hacen que esa organización sea muy diferente a como operan las entidades privadas.

Estas diferencias no se limitan al hecho de que cuenten con personal funcionario, sino que afectan a muy diversas cuestiones, desde la regulación legal que se aplica hasta el modo en que se realiza la negociación colectiva, pasando por las peculiaridades en el sistema de contratación del personal, los distintos tipos de personal que pueden trabajar a su servicio o la planificación y oferta pública de las plazas disponibles.

Hay que tener en cuenta que la organización de los recursos humanos está condicionada por tratarse de una Administración Pública, fundamentalmente por dos factores esenciales:

- a) La gestión en la Administración es la gestión de lo público y, por lo tanto, debe someterse a los principios que rigen esa gestión. La Constitución española establece que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, entre otros, y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Esto afecta a todo su funcionamiento y también a la organización de sus recursos humanos, que es uno de los elementos esenciales de una buena Administración.
- b) Los ciudadanos tienen el derecho constitucional a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad. Se deriva de ello la necesidad de ser especialmente escrupulosos en la gestión de los procedimientos tanto para incorporar a nuevo personal como para proveer las plazas por el personal de la entidad, se trate de personal funcionario o laboral, fijo o temporal. Los principios de mérito y capacidad serán siempre de aplicación cualquiera que sea el tipo de relación y la publicidad y concurrencia pública serán exigibles salvo aquellos casos en los que la propia Ley permita otra cosa.

### 2.1. Planificación y estructura organizativa del personal

#### 2.2.1. Planes de Ordenación

##### ¿Cómo se pueden planificar los recursos humanos en las entidades locales?

La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

La Ley contempla la posibilidad de elaborar y aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos donde se analicen las necesidades y se prevean los sistemas de organización del trabajo y las medidas de gestión necesarias.

#### 2.1.2. Oferta de Empleo Público

##### ¿Qué es la Oferta de Empleo Público?

Es el instrumento que establece la Ley para que las Administraciones determinen cada año cuáles son las plazas que van a cubrir mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Está vinculado a las disponibilidades presupuestarias, por lo que también puede verse limitada en sus posibilidades por las medidas que establezca el Estado en ejercicio de sus competencias en materia económica y que han supuesto en los últimos años importantes restricciones

para la incorporación de nuevo personal en las Administraciones Públicas.

### 2.1.3. Organización del personal

#### ¿Dónde se establecen los puestos de trabajo de la entidad?

La Ley contempla dos instrumentos básicos para la organización del personal: la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo.

#### ¿Qué es la plantilla?

La plantilla es un documento esencialmente económico presupuestario, en tanto que la RPT es un documento organizativo.

Corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual.

Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general.

#### ¿Qué es la RPT?

Las Corporaciones locales tienen la obligación de formar la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Esta legislación establece que Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

## 2.2. Tipología del personal al servicio de las Entidades Locales

#### ¿Cuántas clases de personal puede haber en una entidad local?

En una entidad local podemos encontrar diversas clases de personal:

- a) Personal funcionario de carrera. A su vez puede ser propio de la entidad o perteneciente a la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- b) Personal funcionario interino.
- c) Personal laboral.
- d) Personal eventual.

La estructura de personal se debe organizar a través de una relación de puestos de trabajo donde figure qué puestos existen y por qué tipo de personal deben ser cubiertos. Sin perjuicio de ello, hay una diferencia conceptual y legal entre unos y otros tipos en función de las tareas que se espera que desarrollen.

Los funcionarios de carrera han adquirido esa condición después de un proceso selectivo (normalmente oposición) y el consecuente nombramiento. Su régimen legal está regulado en un estatuto específico y no se rigen por el derecho laboral. Deben ser ocupados por funcionarios públicos los puestos que conlleven el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales de la Administración Pública.

Una peculiaridad de las entidades locales es que algunas de estas funciones públicas no se desempeñan por funcionarios propios de la entidad local, sino que están reservadas para ser desempeñadas por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Los funcionarios interinos son nombrados, por razones justificadas de necesidad y urgencia, para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera.

El personal laboral es 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 la entidad local. Pueden desempeñar tareas que no estén reservadas a funcionarios públicos.

El personal eventual realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial.

### 2.2.1. Funcionarios propios de las Corporaciones Locales

#### ¿Cómo se estructuran los funcionarios propios?

Como todos los funcionarios, se estructuran en Grupos en función de la Titulación exigida en el acceso:

- a) Grupo A. Grado.
  - a) Subgrupo A1.
  - b) Subgrupo A2.
- b) Grupo B. Técnico Superior.
- c) Grupo C.
  - a) Subgrupo C1. Bachillerato o Técnico.
  - b) Subgrupo C2. Graduado en ESO.

#### ¿Qué puestos tienen que ser desempeñados por personal funcionario?

Con carácter general, los puestos de trabajo deben ser desempeñados por personal funcionario y corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

#### ¿Cuáles son las escalas?

Los funcionarios propios de las entidades locales se integran en las siguientes escalas:



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

- a) Escala de Administración general, que tiene asignado el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa y se divide en las siguientes subescalas:
  - a) Técnica: realizan tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.
  - b) De gestión: realizan tareas de apoyo a las funciones de nivel superior.
  - c) Administrativa: realizan tareas administrativas, normalmente de trámite y colaboración.
  - d) Auxiliar: realizan tareas de mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares.
  - e) Subalterna: realizan tareas de vigilancia y custodia interior de oficinas, así como misiones de Conserje, Ujier, Portero u otras análogas en edificios y servicios de la Corporación.
- b) Escala de Administración especial, tiene atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio y se dividen en las subescalas:

- a) Técnica: para tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales. Pueden ser Superiores, Medios o Auxiliares.
- b) De Servicios Especiales: para desarrollar tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados. Se dividen en las siguientes clases:
  - a) Policía Local y sus auxiliares.
  - b) Servicio de Extinción de Incendios.
  - c) Plazas de Cometidos Especiales.
  - d) Personal de Oficios.

### 2.2.2. Los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional

#### Funciones reservadas

#### ¿Cuáles son las funciones que tienen solo pueden desempeñar funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional?

En todas las entidades locales existen una serie de funciones necesarias que están reservadas para ser ejercidas por funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional:

- a) Las funciones de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) Las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y contabilidad.
- c) Las de tesorería y recaudación.

#### Puestos reservados

#### ¿Qué tipos de puestos existen para desempeñar esas funciones reservadas?

Los puestos de trabajo reservados a estos funcionarios son los que tengan atribuida la responsabilidad administrativa de estas funciones: Secretaría, Intervención y Tesorería, respectivamente.

En todas las entidades locales existirá un puesto de trabajo denominado Secretaría, aunque la Comunidad Autónoma puede eximir a las entidades de menos de 500 habitantes

y presupuesto inferior a 200.000 euros. También es posible que varias entidades sostengan en común mediante agrupación el puesto de Secretaría cuando cuenten con un volumen de servicios o recursos insuficiente.

Las Secretarías se clasifican en tres clases (clase primera, segunda y tercera) en función de la población y el presupuesto de la entidad.

Las funciones de intervención se ejercen por la Secretaría en las de clase tercera y por un puesto específico en las entidades con Secretaría de clase segunda o primera, salvo que se agrupen varios municipios con Secretarías de tercera o segunda categoría se agrupen para sostener en común una Intervención. En las entidades con Secretarías de clase segunda o primera existirá un puesto específico de Intervención.

Los puestos de Tesorería existen en las entidades con Secretaría de primera o segunda clase. También está prevista la posibilidad de acumulación en entidades con Secretaría de clase segunda o tercera.

Además, pueden existir puestos de colaboración.

El Servicio de Asistencia Técnica de las Diputaciones provinciales tienen la función de garantizar el cumplimiento de las funciones reservadas

#### Ingreso

#### ¿Quién y cómo selecciona a estos funcionarios?

El ingreso en la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional se realiza superando los procesos selectivos que diseña y gestiona el Ministerio competente y su misión es el desempeño de las funciones públicas necesarias reservadas a ellos.

Hay tres subescalas: Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención. Las dos primeras tienen, a su vez, dos categorías: de entrada y superior.

La subescala y categoría que ostente el funcionario le permitirá acceder a los diferentes puestos según su correlativa clasificación.

Cuando se ingresa se produce un nombramiento en un primer destino.

### Provisión definitiva

#### ¿Cómo se cubren estos puestos?

Los puestos vacantes se ocupan normalmente por concurso.

Los concursos se resuelven conforme a unas bases aprobadas previamente aplicando un baremo de puntuación que incluye méritos generales (determinados por el Estado), de determinación autonómica y específicos (definidos por la Corporación Local).

Hay dos concursos al año:

- a) Concurso ordinario: las convocatorias se realizan por los Presidentes de las Corporaciones Locales, se publican conjuntamente por la Comunidad Autónoma en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y, posteriormente, el Ministerio publica un extracto en el Boletín Oficial del Estado que abre el plazo para la presentación de solicitudes.
- b) Concurso unitario: lo convoca posteriormente el Ministerio supletoriamente.

Excepcionalmente, algunos de estos puestos pueden cubrirse por el sistema de libre designación, debiendo estar reflejada esta forma de provisión en la Relación de Puestos de Trabajo.

### Cobertura provisional

#### ¿Se pueden atribuir estas funciones a otras personas cuando los puestos están vacantes o desocupados?

Las funciones que se desempeñan son obligatorias y es necesario garantizar su desempeño cuando los puestos que deben ejercerlas se encuentran vacantes o cuando están desocupados por diversas circunstancias que afectan a sus titulares.

Por este motivo se prevén distintas posibilidades para cubrir estas funciones en esos casos. La Corporación Local con el consentimiento del interesado (y en algunos casos el interesado) puede solicitar a la Comunidad Autónoma alguno de estos nombramientos:

- a) Nombramiento provisional de un funcionario habilitado nacional.

- b) Comisiones de servicio: cuando no se ha podido realizar un nombramiento provisional se puede nombrar a un habilitado nacional en comisión de servicios por el plazo máximo de un año prorrogable por otro igual.
- c) Acumulaciones: cuando no han sido posibles ninguno de los anteriores nombramientos se puede recurrir a esta figura, en la que el habilitado acumula las funciones de otra entidad a su trabajo ordinario.
- d) Nombramientos accidentales: cuando no ha sido posible cubrir las funciones con una persona habilitada nacional se puede nombrar accidentalmente a un funcionario propio de la Corporación con la preparación técnica adecuada.
- e) Nombramientos interinos: la Corporación selecciona a personas con la titulación exigida en un procedimiento sometido a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

En casos de ausencia, enfermedad o abstención legal en municipios de menos de 1.000 habitantes la Diputación puede comisionar a un funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional (comisiones circunstanciales).

### 2.2.3. Personal funcionario interino

#### ¿Cuándo se pueden hacer nombramientos interinos?

Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años.
- b) La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.





© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

### ¿Qué normas se les aplican?

Se rigen por las disposiciones aplicables a los funcionarios de carrera, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su nombramiento.

### ¿Cómo se seleccionan?

Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto.

## 2.2.4. Personal laboral

### ¿Qué personal puede ser laboral y no funcionario?

Pueden desempeñar tareas que no se encuentren reservadas a funcionarios públicos.

### ¿Por qué normativa se rige su relación?

Este personal se rige por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, pero,

además, le son de aplicación los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público que así lo dispongan.

Esto afecta a diversas cuestiones, como los deberes de conducta y principios éticos, que son comunes a todos los empleados públicos; aspectos de la negociación sindical; etc.

En materia de permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia, el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará por lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público, no siendo de aplicación a este personal, por tanto, las previsiones del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores sobre las suspensiones de los contratos de trabajo que, en su caso, corresponderían por los mismos supuestos de hecho.

## 2.2.5. Personal eventual

### ¿Qué es el personal eventual?

Desempeñan su tarea en virtud de un nombramiento y se retribuyen con cargo a los créditos presupuestarios consignados para ese fin.



### ¿Por qué normativa se rige su relación?

Se rigen, en lo que sea adecuado a su naturaleza, por el régimen legal de los funcionarios.

### ¿Quién los nombra y cuántos puede haber?

El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la Entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los presupuestos anuales.

La Ley fija una serie de límites a las dotaciones presupuestarias para estos puestos en función de la población que suponen una limitación en el número de puestos de esta naturaleza que puede acordar cada Entidad.

## 2.3. Regulación del personal empleado público

### ¿El personal al servicio de las Administraciones tiene algunas normas comunes?

La relación de empleo del personal empleado público se regula en disposiciones estatutarias especiales, en el caso del personal funcionario (también el interino y eventual) o por la normativa laboral, en el caso del personal laboral.

Sin embargo, por el hecho de ser personal al servicio de las Administraciones Públicas, existen algunas peculiaridades que obedecen a los principios que indicábamos al comienzo. De esta forma, hay especialidades en la selección de este personal, en las retribuciones que pueden percibir, en la negociación colectiva o en las obligaciones y derechos de los mismos que están reguladas por la Ley de manera diferente a la que rige para el funcionamiento de las organizaciones privadas.

Veremos algunos de estos principales aspectos regulados en el Estatuto Básico del Empleado Público.

### 2.3.1. Derechos y deberes. Código de conducta

#### ¿Tienen derechos y deberes específicos por ser empleados públicos?

El Estatuto Básico del Empleado Público regula una serie de derechos de los empleados públicos, tanto individuales como de ejercicio colectivo, así como una serie de deberes y un código de conducta propio.

Como derechos individuales se les reconocen los derechos a la inamovilidad de los funcionarios públicos, al desempeño efectivo de las funciones propias de su condición profesional, a la carrera profesional, a percibir las retribuciones, a la defensa y protección de la Administración, a la formación, etc.

Como derechos para el ejercicio colectivo, el derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva, a la huelga y al planteamiento de conflictos colectivos o el derecho de reunión.

El catálogo de deberes es amplio y responde al carácter de servidores públicos que tienen. De esta forma se establecen deberes de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, etc., etc.

Pero el Estatuto establece también lo que llama un código de conducta, configurado por una serie de principios éticos y de conducta, que pretende ser un marco de referencia no solo del cumplimiento objetivo de obligaciones concretas, sino una manera de desempeñar la tarea al servicio de la ciudadanía tanto en lo que se refiere a cómo deben ejercer sus funciones de una manera objetiva e independiente como en cuanto al trato que deben dispensar a las personas usuarias de los servicios públicos en los que desempeñan sus tareas.

### 2.3.2. Retribuciones

#### ¿Se pueden fijar las retribuciones de los empleados públicos libremente?

En el ámbito del empleo público las retribuciones están limitadas por las previsiones presupuestarias y deben respetar los límites de incremento que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En el caso de los funcionarios contarán con unas retribuciones básicas y otras complementarias. Las básicas, fijadas por el Estado en la Ley de Presupuestos Generales de Estado: el sueldo asignado a cada Grupo y los trienios. Las complementarias retribuyen entre otros factores la progresión alcanzada en la carrera administrativa; las condiciones de dificultad, responsabilidad, etc. del propio puesto desempeñado; las compensaciones personales por el esfuerzo y rendimiento y los servicios extraordinarios.

El personal laboral se retribuye de acuerdo con la legislación laboral, pero teniendo en cuenta las limitaciones al crecimiento de la masa salarial que se hayan fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### 2.3.3. Negociación colectiva

#### ¿Qué particularidades tiene la negociación colectiva en el ámbito de los empleados públicos?

La negociación colectiva, representación y participación de los empleados públicos con contrato laboral se regirá por la legislación laboral, sin perjuicio de los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público que les son de aplicación.

La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia. En las Mesas de Negociación 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,



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o 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.

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.

Para la negociación de todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral, se constituirá en cada Entidad Local una Mesa General de Negociación.

#### ¿Todas las materias son negociables o hay reservas?

Las materias objeto de negociación se establecen también en el Estatuto Básico del Empleado Público y afectan a distintas cuestiones de las condiciones de trabajo de muy diversa índole.

Sin embargo, la Ley excluye de la obligatoriedad de la negociación determinadas materias:

- a) 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 susceptibles de negociación, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales.
- b) 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.
- c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
- d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
- e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

### 2.3.4. Selección del personal

#### ¿Qué principios rigen la selección de personal público?

Es especialmente importante destacar que los principios que rigen la selección del personal son aplicables cualquiera que sea su condición. Con excepción del personal eventual, la selección del personal debe someterse a una previa convocatoria pública que garantice el cumplimiento de los principios legalmente previstos.

Las Administraciones Públicas y sus entidades y organismos seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y, para ello, se someten a estos principios:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

#### ¿La selección la puede hacer una sola persona?

Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

#### ¿Pueden participar en la selección los cargos políticos?

El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección.

#### ¿Cómo tienen que ser los procesos selectivos?

Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia. Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

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.

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, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición o concurso de valoración de méritos.

#### ¿Los municipios tienen que hacer estos procesos por sí mismos?

Los municipios, excepto los de gran población previstos en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán encomendar la gestión material de la selección de su personal a las Diputaciones

provinciales, sea para seleccionar personal funcionario de carrera o laboral fijo o sea para la selección de personal funcionario interino o laboral temporal.

### 2.3.5. Las convocatorias de estabilización

#### ¿Por qué hay ahora en marcha convocatorias excepcionales?

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con el objetivo de reducir el volumen de personal temporal, tanto funcionario como laboral, existente en nuestras Administraciones Públicas establece varias medidas.

Para evitar que el empleo temporal se siga incrementando modifica la regulación de los nombramientos de personal funcionario interino para restringirlos más, estableciendo además una duración máxima del nombramiento de tres años, y determina una serie de obligaciones de todas las Administraciones para controlar la temporalidad en el empleo público.

Al mismo tiempo, permite incrementar las ofertas de empleo público con una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de plazas que hayan estado ocupadas temporalmente durante diferentes períodos.

Ya han existido en el pasado reciente otras convocatorias excepcionales en 2017 y 2018. La peculiaridad de esta ocasión es que se ha planteado un calendario ajustado para culminar el proceso y que en algunas plazas permite su cobertura por concurso en lugar de concurso oposición.

#### ¿Cuándo finalizan estas convocatorias de estabilización?

El proceso cuenta con varias fases: la determinación de las plazas que reúnan los requisitos para ser incluidas en estas ofertas de estabilización, que concluía el 1 de junio de 2022; las convocatorias de procesos selectivos, que debían producirse antes del 31 de diciembre de 2022 y la resolución de estos procesos selectivos, que debe finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

#### ¿A qué plazas afecta?

La previsión general es que se pudieran incluir todas las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. La disposición adicional 6.ª de la Ley permite además que las que hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016 excepcionalmente se puedan cubrir por el sistema de concurso.

#### ¿Tienen algunas otras especialidades?

A los procesos de estabilización de empleo temporal en el ámbito local no les serán de aplicación lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

Estas convocatorias están en plena tramitación en los momentos de edición y publicación de esta Guía. Responden a una estructura y reglas de funcionamiento excepcionales y están afectadas todas las Administraciones.

Teniendo en cuenta el carácter básico de esta normativa, la Secretaría de Estado de Función Pública aprobó una resolución para establecer orientaciones para la puesta en marcha de estos procesos. Estas orientaciones pueden servir de guía a las diferentes Administraciones Públicas, sin perjuicio de que la competencia corresponda en todo caso a la Administración convocante.

## 2.4. Para una información más extensa

La normativa aplicable a la ordenación de los recursos humanos en las entidades locales es profusa y compleja. El objetivo de esta publicación es facilitar un conocimiento general sin constituir un manual exhaustivo para la gestión de esos recursos. Puede ser útil, no obstante, enunciar la normativa que resulta de aplicación y señalar los enlaces en los que el lector que tenga interés específico en alguna materia pueda ampliar la información hasta donde estime necesario.



La primera Ley de referencia es el Estatuto Básico del Empleado Público. Constituye una norma estatal básica para todas las Administraciones que, aunque pendiente de desarrollo en muchos aspectos, establece el régimen básico estatutario de los funcionarios públicos pero también una serie de regulaciones que son de aplicación a todos los empleados del sector público y a la organización de los recursos humanos en las Administraciones Públicas.

<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>

En el ámbito de la Administración Local las principales disposiciones de referencia, porque contiene disposiciones específicamente aplicables a estas Administraciones, son:

- a) La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local tiene especial relevancia. Los preceptos de esta Ley que se refieren a materia de personal están contenidos en el Título VII y en varias de las Disposiciones Adicionales.  
<https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>
- b) El Título VII del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local.  
<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1986/04/18/781/con>

La regulación de las especialidades propias de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional tiene como norma de referencia el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional:

<https://www.boe.es/eli/es/rd/2018/03/16/128/con>

En lo que se refiere a la regulación del régimen estatutario de los funcionarios públicos puede resultar de utilidad el Código de la Función Pública disponible en el siguiente enlace del Boletín Oficial del Estado:

[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=003\\_Codigo\\_de\\_la\\_Funcion\\_Publica&tipo=C&modo=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=003_Codigo_de_la_Funcion_Publica&tipo=C&modo=2)

Y para el personal laboral el Código elaborado también por el Boletín Oficial del Estado:

[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=039\\_Codigo\\_de\\_Legislacion\\_Social&tipo=C&modo=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=039_Codigo_de_Legislacion_Social&tipo=C&modo=2)

Respecto a los procesos de estabilización puede consultarse la Ley 20/2021 en el siguiente enlace:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/28/20/con>



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

Y la resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública que se cita en el texto:

<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rj-pdp/regimen-juridico/ResolucionSEOrientacionesEstabilizacion.pdf.pdf>

Juan Ignacio Serrano Aguilar  
Consejero Técnico  
Secretaría General de Administración Local  
Consejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública  
Junta de Andalucía



A



# III. La Gestión Económico-Presupuestaria

## 1. Las haciendas locales. Régimen tributario local

### 1.1. Introducción

El marco constitucional de las Haciendas locales viene constituido por los artículos 133,142 de la Constitución Española, además de los artículos 137,140 y 141 que reconocen la autonomía de las entidades locales. El 133 recoge la distribución de las potestades para establecer y exigir tributos entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, mientras que el 142 recoge el principio de suficiencia financiera, es decir, la disposición de medios suficientes para la consecución de sus fines.

### 1.2. Recursos económicos de las Haciendas Locales: Tipos de ingresos

#### ¿Qué recursos conforman las haciendas locales?<sup>1</sup>

Sus recursos se componen de:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.

1. Art. 1 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

### **En el caso de las Entidades locales Autónomas de Andalucía, ¿cuáles son los recursos de sus haciendas?<sup>2</sup>**

Sus recursos se dividen en:

- a) Propios:
  - » Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.
  - » Tributos, con excepción de los impuestos
  - » Producto de las multas.
  - » Subvenciones.
  - » Producto de las operaciones de crédito.
  - » Precios públicos.
  - » Las demás prestaciones de Derecho Público.
- b) Por participación en los tributos del municipio, mediante las asignaciones que se establezcan en el presupuesto de aquel.
- c) Procedentes del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que corresponda anualmente al municipio, en un importe proporcional al que represente su población con respecto al municipio, y siempre que la entidad local haya ejercido sus competencias en el ejercicio inmediato anterior, acreditado en los términos que establezca la normativa reguladora de dicho fondo.

### **En el caso de las Entidades locales de cooperación (mancomunidades, consorcios locales o cualquier otra entidad de cooperación interadministrativa con personalidad jurídica), ¿cuáles son los recursos de sus haciendas?<sup>3</sup>**

Sus recursos se dividen en:

- a) Los procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.
- b) Tasas, contribuciones especiales y precios públicos de los servicios y actividades atribuidos, de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de las haciendas locales.
- c) Subvenciones.

- d) El producto de las operaciones de crédito.
- e) El producto de las multas y sanciones.
- f) Transferencias, en su caso, de otras administraciones públicas.
- g) Aportaciones de los municipios integrantes de las entidades de cooperación, en su caso.
- h) Cualquier otro ingreso de Derecho Público o prestación que corresponda según la legislación aplicable.

## **1.3. Desarrollo de la tipología de ingresos**

### **1.3.1. Ingresos patrimoniales y demás de derecho privado**

#### **¿Qué ingresos tienen la consideración de patrimoniales?**

Son ingresos patrimoniales los de derecho privado, es decir el fruto de los rendimientos y productos derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. También el fruto de la enajenación del patrimonio.

#### **El producto de la enajenación de bienes patrimoniales, ¿puede destinarse a financiar gastos corrientes?<sup>4</sup>**

No, a excepción de los obtenidos por enajenación de sobrantes de la vía pública. El ingreso debe afectarse a gastos de inversión.

#### **Los ingresos que procedan de bienes de uso o servicio público, ¿tienen la consideración de patrimoniales?**

En ningún caso, son ingresos de naturaleza pública, en concreto tasas

2. Art. 130 Ley 5/2010 de autonomía local de Andalucía.

3. Art. 86 Ley 5/2010 de autonomía local de Andalucía.

4. Art. 5 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

### ¿Cuál es el destino en Andalucía de los ingresos y de los recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos del suelo?<sup>5</sup>

Un caso especial es el destino de los ingresos que procedan de la gestión del patrimonio público del suelo, fruto de la gestión urbanística de la entidad local: Los terrenos y construcciones adquiridos para ese patrimonio, los obtenidos por cesiones por ministerio de la ley o convencionales, los ingresos por sanciones urbanísticas, lo de prestaciones compensatorias en suelo rústico, los recursos por gestión de ese patrimonio y los ingresos obtenidos por la concesión o autorización sobre bienes dotacionales, arrendamientos, intereses bancarios de los fondos de ese patrimonio, así como los bienes permutados dentro del patrimonio público del suelo.

El destino de estos ingresos será:

- a) La adquisición de suelo destinado a viviendas protegidas y a la construcción de éstas.
- b) Soluciones habitacionales urgentes para paliar los efectos de situaciones de emergencia, así como a otros usos de interés social, conforme a la prelación que se decida por el Ayuntamiento, en base a los fines establecidos en el artículo 3 de la Ley 7/2021 de impulso de la sostenibilidad del territorio en Andalucía.
- c) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.
- d) La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, dirigidas a la mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, desarrollo de instalaciones de energía renovable o a la conservación de las edificaciones y mejora de su eficiencia energética y accesibilidad.
- e) La ejecución de sistemas generales y locales, equipamientos, dotaciones y la realización de actuaciones públicas dirigidas a la mejora y puesta en valor de los espacios naturales y los bienes inmuebles del patrimonio histórico.
- f) Creación y promoción de suelo para el ejercicio de actividades empresariales que generen empleo, vinculadas a operaciones de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

5. Art. 129 3 de la Ley 7/2021 de impulso de la sostenibilidad del territorio en Andalucía.

6. Art. 61 y 63 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.



(cc0) PxHere

## 1.3.2. Ingresos tributarios obligatorios

### 1.3.2.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales

**El Ayuntamiento tiene un inmueble de su propiedad de dominio público (Piscina, Auditorio, Pabellón deportivo etc.) sobre el que ha otorgado una concesión administrativa para su gestión por un particular. ¿Tributa por IBI el inmueble?<sup>6</sup>**

Sí, el hecho imponible del impuesto incluye la titularidad de una concesión administrativa sobre los inmuebles o sobre los servicios a que se hallen afectos.

### **En caso de transmisión de un inmueble con deudas por IBI ¿existe alguna garantía para su cobro?<sup>7</sup>**

En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible de este impuesto, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la Ley General Tributaria.

Por otro lado, la deuda correspondiente al año en que se exija la deuda y el inmediato anterior está garantizada con la hipoteca legal tácita, responsabilidad que no es subsidiaria y por tanto no requiere declaración de fallido.

### **En el supuesto de aprobación de una revisión catastral que apruebe nuevos valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de revisión colectiva catastral, ¿cómo se actúa para atenuar el efecto?<sup>8</sup>**

Mediante la aplicación de reducciones en la base imponible mediante la aplicación de un coeficiente reductor durante 9 años que tendrá el valor de 0,9 y se reducirá un 0,1 por año hasta su desaparición.

Además en los municipios en los que entren en vigor nuevos valores catastrales de inmuebles rústicos y urbanos, resultantes de procedimientos de valoración colectiva de carácter general, los ayuntamientos podrán establecer, durante un período máximo de seis años, tipos de gravamen reducidos, que no podrán ser inferiores al 0,1 por ciento para los bienes inmuebles urbanos ni al 0,075 por ciento, tratándose de inmuebles rústicos.

Los ayuntamientos que acuerden nuevos tipos de gravamen, por estar incurso el municipio respectivo en procedimientos de valoración colectiva de carácter general, deberán aprobar dichos tipos provisionalmente con anterioridad al inicio de las notificaciones individualizadas de los nuevos valores y, en todo caso, antes del 1 de julio del año inmediatamente anterior a aquel en que deban

surtir efecto. De este acuerdo se dará traslado a la Dirección General del Catastro dentro de dicho plazo

### **Siendo los valores catastrales la base imponible del IBI, su revisión tiene importantes consecuencias en el estado de ingresos del Ayuntamiento. ¿Qué puede hacer este para instar su actualización?<sup>9</sup>**

Si el ayuntamiento detecta una importante desviación entre los valores de mercado y los catastrales, puede instar al Catastro a la revisión de esos valores mediante un procedimiento de valoración colectiva general, cuando requiera la aprobación de una ponencia de valores total para todo el término municipal, o parcial, cuando requiera una ponencia de valores que afecte solo a una parte del territorio.

Por otra parte, las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente o para cada clase de inmuebles. Asimismo, las leyes de presupuestos generales podrán actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación de coeficientes en función del año de entrada en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio. Los Ayuntamientos podrán solicitar la aplicación de los coeficientes previstos en este apartado cuando concurren los siguientes requisitos:

- a) Que hayan transcurrido al menos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general.
- b) Que se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, siempre que afecten de modo homogéneo al conjunto de usos, polígonos, áreas o zonas existentes en el municipio.
- c) Que la solicitud se comunique a la Dirección General del Catastro antes del 31 de mayo del ejercicio anterior a aquel para el que se solicita la aplicación de los coeficientes.

7. Art. 64 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales y art. 78 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Consulta 0019/2018 de la Dirección General de Tributos.

8. Art. 67 y 72.5 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

9. Art. 29 y 32 Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

¿Qué tipo de gravamen puede aplicar un Ayuntamiento en el IBI?  
¿Se pueden aplicar tipos diferenciados?<sup>10</sup>

El tipo de gravamen mínimo y supletorio será el 0,4 por ciento cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3 por ciento cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el máximo será el 1,10 por ciento para los urbanos y 0,90 por ciento para los rústicos.

El tipo de gravamen aplicable a los bienes inmuebles de características especiales, que tendrá carácter supletorio,

será del 0,6 por ciento. Los ayuntamientos podrán establecer para cada grupo de ellos existentes en el municipio un tipo diferenciado que, en ningún caso, será inferior al 0,4 por ciento ni superior al 1,3 por ciento.

Los ayuntamientos podrán incrementar los tipos con los puntos porcentuales que para cada caso se indican, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes. En el supuesto de que sean varias, se podrá optar por hacer uso del incremento previsto para una sola, algunas o todas ellas:

| Puntos porcentuales                                                                                                                                                | Bienes urbanos | Bienes rústicos |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|
| A) Municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma                                                                                                   | 0,07           | 0,06            |
| B) Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie                                                                          | 0,07           | 0,05            |
| C) Municipios cuyos ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que están obligados según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril | 0,06           | 0,06            |
| D) Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80 por ciento de la superficie total del término                                   | 0,00           | 0,15            |

Respecto a los tipos diferenciados la ley señala que dentro de los límites resultantes de lo dispuesto en los apartados anteriores, los ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal. Dichos tipos solo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por ciento de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados.

¿Qué bonificaciones potestativas pueden establecer en ordenanza los Ayuntamientos?<sup>11</sup>

- Son las siguientes:
1. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del Impuesto a favor de los bienes inmuebles urbanos ubicados en áreas o zonas del municipio que, conforme a la legislación y planeamiento urbanísticos, correspondan a **asentamientos de población singularizados** por su vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas y que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas o zonas consolidadas del municipio, siempre que sus características económicas aconsejen una especial protección.

10. Art. 72 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.  
11. Art. 74 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

2. Los ayuntamientos podrán acordar, para cada ejercicio, la aplicación a los bienes inmuebles de una bonificación en la cuota íntegra del impuesto equivalente a la diferencia positiva entre la cuota íntegra del ejercicio y la cuota líquida del ejercicio anterior multiplicada esta última por el coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida que establezca la ordenanza fiscal para cada uno de los tramos de valor catastral y, en su caso, para cada una de las diversas clases de cultivos o aprovechamientos o de modalidades de uso de las construcciones que en aquella se fijen y en que se sitúen los diferentes bienes inmuebles del municipio.  
Dicha bonificación, cuya duración máxima no podrá exceder de tres períodos impositivos, tendrá efectividad a partir de la entrada en vigor de **nuevos valores catastrales** de bienes inmuebles de una misma clase, resultantes de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general de ámbito municipal
3. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles de **organismos públicos de investigación y los de enseñanza universitaria**.
4. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de los **bienes inmuebles excluidos de la exención relativa a monumento o jardín histórico de interés cultural**.
5. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles en los que se desarrollen **actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal** por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.
6. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes **inmuebles de características especiales**. La ordenanza deberá especificar la duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales relativos a esta bonificación.
7. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto

a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares **de familia numerosa**.

8. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el **aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol**.
9. Los ayuntamientos mediante ordenanza fiscal podrán establecer una bonificación de hasta el 95 por ciento en la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles de uso residencial destinados **a alquiler de vivienda con renta limitada** por una norma jurídica.
10. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de los bienes inmuebles en los que se hayan **instalado puntos de recarga para vehículos eléctricos**

### 1.3.2.2. Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto

#### ¿Quiénes están exentos del IAE?<sup>12</sup>

- El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de las entidades locales.
- Los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de su actividad en territorio español, durante los dos primeros períodos impositivos de este impuesto en que se desarrolle aquella.
- Las personas físicas, sean o no residentes en territorio español.
- Los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1 000 000 de euros.

Para compensar a las entidades locales por la pérdida de recaudación de las dos últimas exenciones, existe una compensación estatal que se ingresa junto con la Participación en Ingresos del Estrado llamada compensación

12. Art. 82 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.



consolidada por reforma de IAE y compensación adicional consolidada.

- Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.
- Los organismos públicos de investigación, los establecimientos de enseñanza en todos sus grados costeados íntegramente con fondos del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, o por fundaciones declaradas benéficas o de utilidad pública, y los establecimientos de enseñanza en todos sus grados que, careciendo de ánimo de lucro, estuvieren en régimen de concierto educativo, incluso si facilitasen a sus alumnos libros o artículos de escritorio o les prestasen los servicios de media pensión o internado y aunque por excepción vendan en el mismo establecimiento los productos de los talleres dedicados a dicha enseñanza, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine, exclusivamente, a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento.
- Las asociaciones y fundaciones de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, sin ánimo de lucro, por las actividades de carácter pedagógico, científico, asistenciales y de empleo que para la enseñanza, educación, rehabilitación y tutela de minusválidos realicen, aunque vendan los productos de los talleres dedicados a dichos fines, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine exclusivamente a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento.
- La Cruz Roja Española.
- Los sujetos pasivos a los que les sea de aplicación la exención en virtud de tratados o **convenios internacionales**.

### ¿Cuáles son las bonificaciones obligatorias del IAE? ¿Las compensa el Estado?<sup>13</sup>

- Las cooperativas, así como las uniones, federaciones y confederaciones de aquéllas y las sociedades agrarias de transformación tendrán la bonificación prevista en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas (95%)
- Una bonificación del 50 por ciento de la cuota correspondiente, para quienes inicien el ejercicio de cualquier

actividad profesional, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo período impositivo de desarrollo de aquélla.

La bonificación relativa a cooperativas es compensada por el Estado anualmente previa solicitud a la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

### ¿Qué bonificaciones puede establecer una Entidad Local<sup>14</sup>

Se pueden establecer las siguientes:

- Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente, para quienes **inicien el ejercicio de cualquier actividad empresarial** y tributen por cuota municipal, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo período impositivo de desarrollo de aquélla.
- Una **bonificación por creación de empleo** de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que hayan incrementado el promedio de su plantilla de trabajadores con contrato indefinido durante el período impositivo inmediato anterior al de la aplicación de la bonificación, en relación con el período anterior a aquél.
- Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que:
- Utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el **aprovechamiento de energías renovables o sistemas de cogeneración** o realicen sus actividades industriales, desde el inicio de su actividad o por traslado posterior, en locales o instalaciones **alejadas de las zonas más pobladas del término municipal**, o establezcan un **plan de transporte para sus trabajadores** que tenga por objeto reducir el consumo de energía y las emisiones causadas por el desplazamiento al lugar del puesto de trabajo y fomentar el empleo de los medios de transporte más eficientes, como el transporte colectivo o el compartido.
- Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y **tengan una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos o inferiores a la cantidad que determine la ordenanza fiscal**, la cual podrá

13. Art. 88.1 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

14. Art. 82.2 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

fijar diferentes porcentajes de bonificación y límites en función de cuál sea la división, agrupación o grupo de las tarifas del impuesto en que se clasifique la actividad económica realizada.

- Una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que desarrollen actividades económicas que sean declaradas de **especial interés o utilidad municipal** por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.
- Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que hayan **instalado puntos de recarga para vehículos eléctricos** en los locales afectos a la actividad económica. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente.

### ¿Qué administraciones intervienen en la gestión del IAE?<sup>15</sup>

El IAE es un impuesto de gestión compartida. La formación de la matrícula del Impuesto, la calificación de las actividades económicas, el señalamiento de las cuotas correspondientes y, en general, la gestión censal del tributo se llevará a cabo por la Administración tributaria del Estado.

Esta función no obstante, para las cuotas municipales, podrá ser delegada a los Ayuntamientos.

La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto se llevará a cabo por los ayuntamientos y comprenderá las funciones de concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los instrumentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la información y asistencia

al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.

La inspección de este impuesto se llevará a cabo por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de las delegaciones que puedan hacerse en los ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares y otras entidades locales reconocidas por las leyes y comunidades autónomas que lo soliciten

### ¿Participan las Diputaciones en la recaudación del IAE?<sup>16</sup>

Sí, a través del recargo provincial. Dicho recargo se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora del impuesto y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre las cuotas municipales modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el artículo 86 del TRLHL y su tipo no podrá ser superior al 40 por ciento.

La gestión del recargo se llevará a cabo, juntamente con el impuesto sobre el que recae, por la entidad que tenga atribuida la gestión de éste.

### ¿Cómo puede intervenir un Ayuntamiento en la cuota tributaria del IAE?<sup>17</sup>

A través del coeficiente de situación, que se aplica a las cuotas modificadas con el coeficiente de ponderación, estableciendo un callejero ordenado en función de las categorías de calles del municipio que deberá estar entre 2 y 9 categorías. El coeficiente se moverá en la horquilla entre el 0,4 y el 3,8.

#### 1.3.2.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Metálica (IVTM)

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría.

15. Art. 91 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

16. Art. 134 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

17. Art. 87 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

### Quiénes están exentos del IVTM?<sup>18</sup>

Las exenciones son las siguientes:

- Los vehículos oficiales del Estado, comunidades autónomas y entidades locales adscritos a la **defensa nacional o a la seguridad ciudadana**.
- Los vehículos de representaciones **diplomáticas**, oficinas consulares, agentes diplomáticos y funcionarios consulares de carrera acreditados en España, que sean súbditos de los respectivos países, externamente identificados y a condición de reciprocidad en su extensión y grado. Asimismo, los vehículos de los **organismos internacionales** con sede u oficina en España y de sus funcionarios o miembros con estatuto diplomático.
- Los vehículos respecto de los cuales así se derive de lo dispuesto en **tratados o convenios internacionales**.
- Las ambulancias y demás vehículos directamente destinados a la **asistencia sanitaria** o al traslado de heridos o enfermos.
- Los vehículos para personas **de movilidad reducida** a que se refiere el apartado A del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. Asimismo, están exentos los vehículos **matriculados a nombre de minusválidos (= >33%) para su uso exclusivo**.
- Los autobuses, microbuses y demás vehículos destinados o adscritos al servicio de transporte público urbano, siempre que tengan una capacidad que exceda de nueve plazas, incluida la del conductor.
- Los tractores, remolques, semirremolques y maquinaria provistos de Cartilla de Inspección **Agrícola**.

### ¿Cómo puede intervenir un Ayuntamiento en la determinación de la cuota del IVTM?<sup>19</sup>

De dos formas:

- Mediante la aplicación a través de la ordenanza Fiscal de un coeficiente lineal no superior a 2 al cuadro de tarifas recogido en el TRLHL.
- Mediante la aplicación a través de la ordenanza Fiscal de un coeficiente no lineal no superior a 2 al cuadro de tarifas recogido en el TRLHL, es decir, que discrimine por cada apartado del cuadro de tarifas en función de las características del vehículo.

### ¿Qué bonificaciones pueden establecerse por un Ayuntamiento en el IVTM?<sup>20</sup>

Son las siguientes:

- Una bonificación de hasta el 75 por ciento en función de la **clase de carburante** que consuma el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente.
- Una bonificación de hasta el 75 por ciento en función de las **características de los motores** de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente.
- Una bonificación de hasta el 100 por cien para los **vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años**, contados a partir de la fecha de su fabricación o, si ésta no se conociera, tomando como tal la de su primera matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar.

### El IVTM se liquida y recauda por el Ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo, que será el de empadronamiento. ¿Pueden colaborar los Ayuntamientos en la gestión de los cambios de domicilio?

Sí, mediante la suscripción de un convenio con la Dirección General de Tráfico que evita al contribuyente tener que hacer la gestión ante ésta. El listado de los convenios suscritos puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.dgt.es/conoce-la-dgt/con-quien-trabajamos/ayuntamientos-colaboradores/>

### ¿Pueden elegir libremente las empresas el domicilio fiscal para tributar por su flota de vehículos por IVTM?

La cuestión es controvertida. La Dirección General de Tráfico es laxa en la consideración del domicilio fiscal de las empresas, admitiendo tanto el domicilio social estatutario como el de cualquier agencia o establecimiento acreditado por ésta. Ello ha provocado una huida de empresas de las grandes ciudades a pequeñas localidades con

18. Art. 93 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

19. Art. 95 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

20. Art. 95 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

tarifas más reducidas, llegándose a producirse casos de localidades con diez veces más vehículos que habitantes.

El asunto no está resuelto, si bien en 2022 se ha iniciado una línea jurisprudencial que califica de fraude la práctica, debiendo tributarse en el domicilio real de la actividad. No obstante, no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular.

### 1.3.3. Ingresos tributarios no obligatorios

#### 1.3.3.1. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU)

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Este impuesto ha sido totalmente reformado por el Real Decreto Ley 26/2021 de 8 de noviembre tras la declaración de inconstitucionalidad producida por hasta tres sentencias del Tribunal Constitucional, la primera la 59/2017, por contravenir el principio constitucional de capacidad económica.

#### ¿En qué situación quedan las liquidaciones y autoliquidaciones emitidas de IIVNT tras las Sentencias del Tribunal Constitucional?

La última Sentencia de 26/10/2021 establece que: « no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme. A estos exclusivos efectos, tendrán también la consideración de situaciones consolidadas (i) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y (ii) las autoliquidaciones

cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha»

A pesar de la declaración, no está siendo pacífica la transición, existiendo gran litigiosidad, centrada fundamentalmente en la posibilidad de instar la rectificación de autoliquidaciones en los plazos habilitados para ello por la ley General Tributaria y en la fecha de validez de la Sentencia, si la de dictado de la misma o la de publicación en el Boletín Oficial del Estado, ya que se produjo una avalancha de recursos en ese lapso de tiempo. A la fecha, aún no hay doctrina jurisprudencial consolidada sobre el particular.

#### ¿Qué capacidad tiene el Ayuntamiento de modular la base imponible o la cuota del IIVTNU?<sup>21</sup>

- Mediante el establecimiento en la ordenanza fiscal un coeficiente reductor sobre el valor catastral que pondere su grado de actualización, con el máximo del 15 por ciento.
- Mediante el establecimiento en Ordenanza de una reducción cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general. La reducción, en su caso, se aplicará, como máximo, respecto de cada uno de los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores catastrales y tendrá como porcentaje máximo el 60 por ciento. Los ayuntamientos podrán fijar un tipo de reducción distinto para cada año de aplicación de la reducción.
- Mediante el establecimiento de un tipo de gravamen inferior al 20% o la modulación de éste en función de los periodos de generación del incremento del valor.

#### ¿Qué bonificaciones pueden establecerse por los Ayuntamientos en IIVTNU?<sup>22</sup>

Son las siguientes:

- Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio de terrenos, sobre los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de **especial interés o utilidad municipal** por concurrir circunstancias

21. Art.107 y 108 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

22. Art.108 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración

- Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes. Esta bonificación es especialmente aconsejable si no se quiere gravar a las personas viudas por la transmisión mortis causa de la vivienda habitual.

### 1.3.3.2. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO)

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición

#### ¿Podrían establecerse distintos tipos de gravamen en el ICIO en función del tipo de obra sin exceder del máximo legal del 4%?

No, la Subdirección General de Tributos Locales en la consulta V1323-14 de 16 de mayo de 2014 concluye que no ya que iría contra el principio de reserva de ley tributaria al no preverse en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

#### ¿Qué bonificaciones puede establecer un Ayuntamiento en el ICIO?<sup>23</sup>

Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán aprobar sobre la cuota:

- Una bonificación de hasta el 95 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

- Una bonificación de hasta el 95 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación de la Administración competente.
- Una bonificación de hasta el 50 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.
- Una bonificación de hasta el 50 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las viviendas de protección oficial.
- Una bonificación de hasta el 90 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.
- La bonificación prevista en este párrafo se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones a que se refieren los párrafos anteriores.
- Una bonificación de hasta el 90 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras necesarias para la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente.

#### En el supuesto de instalación de placas fotovoltaicas de energía solar, ¿Qué elementos forman parte de la base imponible?

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 23/11/2011, se fija la siguiente doctrina legal: «Forma parte de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el supuesto de instalación de plantas fotovoltaicas de energía solar, el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que

23. Art.103 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada».

Por tanto, el coste de las placas, se incluye en la base imponible del ICIO.

### 1.3.4. Tasas

Son ingresos de naturaleza tributaria de carácter potestativo. Los ayuntamientos las pueden establecer por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia o por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público.

#### ¿Qué caracteriza el hecho imponible de la tasa?<sup>24</sup>

La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local siempre será tasa.

La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, será tasa cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

- Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados;
- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- 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.

No obstante lo anterior, las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios realizada de **forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta**, tendrán la condición de **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario** conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

24. Art.20 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

25. Art.24 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

26. Art.24 y 25 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Es decir, que la forma de gestión del servicio arrastra a la naturaleza de la contraprestación que se percibe por el mismo, calificándose de Tasa o de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario

#### **En las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial se toma como valor el que tendría en el mercado el uso de ese bien demanial. ¿Existe alguna excepción?<sup>25</sup>**

Si, existen varias:

- Si se utilizan procedimientos de licitación pública, el importe de la tasa vendrá determinado por el valor económico de la proposición sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación
- Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5 por ciento de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas.
- En el caso de Telefónica de España S.A.U., la tasa se subsume en la compensación del 1,9 % de los ingresos por facturación en el término recogida en la Ley 15/1987 de 30 de junio, que engloba todos los tributos locales excepto IBI.

#### **En las tasas por prestación de servicios, ¿cuál es el límite a tener en cuenta al establecer las tarifas?<sup>26</sup>**

El coste del servicio, que no puede ser excedido. Dicho coste se define como el coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos



e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga.

Para determinar el coste es imprescindible un estudio técnico económico cuya ausencia es causa de nulidad de los expedientes de establecimiento o revisión de tasas según la jurisprudencia.

### ¿Pueden establecerse bonificaciones en las tasas?<sup>27</sup>

Sí, siguiendo criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas. Adicionalmente, recientemente (Ley 7/2022 de 8 de abril) se ha añadido una bonificación potestativa de hasta 95% de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios

### 1.3.5. Contribuciones especiales

Son tributos potestativos que podrán ser establecidos para la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios municipales.

La figura, vigente legalmente, se encuentra con carácter general en desuso en Andalucía por varios factores, como pueden ser la amplia actividad subvencionadora de las administraciones en gastos de inversión, los procesos de gestión urbanística que cuentan con sus propios mecanismos de financiación y la dificultad de gestión de cara al ciudadano contribuyente que debe pagar por una mejora en el dominio o servicio público.

### En el caso de establecerse contribuciones especiales para el establecimiento o ampliación de un servicio, ¿puede destinarse la recaudación a financiar gastos corrientes de ese servicio?

No, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la cuestión en sentencia de 11/11/2020, que fija la siguiente doctrina: «Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo de instancia, declarando que el importe de lo recaudado en concepto de contribuciones especiales por la ampliación del servicio de extinción de incendios debe aplicarse en su integridad a las finalidades concretadas en el artículo 31 LHHLL, esto es, a inversiones, sin que quepa destinarlas a gastos corrientes u ordinarios, ...»

### 1.3.6. Participación en Ingresos del Estado y la Comunidad Autónoma

Al no tener carácter tributario, únicamente se mencionan como parte de los ingresos de la hacienda local. En Andalucía además de la participación en ingresos del Estado (PIE), los Ayuntamientos cuentan con la Participación en los ingresos de la comunidad autónoma (PATRICA), regulada en la Ley 6/2010, de 11 de junio de la Que, desde hace dos años, participan también las Entidades Locales Autónomas andaluzas. Información sobre este recurso puede consultarse en el siguiente enlace: [Participación en los Tributos de la Comunidad Autónoma - Junta de Andalucía \(juntadeandalucia.es\)](https://www.juntadeandalucia.es/participacion)

Igualmente las Entidades Locales Autónomas andaluzas cuentan con un fondo de financiación incondicionada regulado en la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas.

### 1.3.7. Precios Públicos<sup>28</sup>

La entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en la regulación de las tasas, es decir, cuando no resultan

27. Art.24 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

28. Art.41 Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

indispensables para la vida personal o social de los particulares, cuya solicitud o recepción es voluntaria y son susceptibles de ser prestadas por el sector privado.

### **En los precios públicos, ¿cuál es el límite a tener en cuenta al establecer las tarifas?**

En los precios públicos el importe de las tarifas deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado, o de la actividad realizada, a diferencia de las tasas en que el coste del servicio es el importe máximo a percibir. No obstante cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.

### **¿Qué órgano es el competente para el establecimiento o modificación de los precios públicos?**

El establecimiento o modificación de los precios públicos corresponderá al Pleno de la corporación, sin perjuicio de sus facultades de delegación en la Junta de Gobierno Local, conforme al artículo 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

### **1.3.8. Multas y sanciones**

El artículo 4 de la Ley 7/85 de 2 de Abril de Bases del Régimen Local otorga a las entidades locales la potestad sancionadora, dedicando el título XI a la tipificación de las sanciones. El fruto de la recaudación de esas multas y sanciones forma parte del presupuesto de ingresos municipal.

### **¿El producto de recaudación de las sanciones y multas tienen la naturaleza de ingresos corrientes de la entidad?**

Sí, a no ser que una norma especial determine lo contrario, como es el caso de las sanciones urbanísticas, que vienen a engrosar el Patrimonio Público del Suelo una vez descontado de la sanción el importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y

disciplina territorial y urbanística, teniendo por tanto naturaleza de ingreso afectado.<sup>29</sup>

### **1.3.9. Prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario (PPPCNT)**

Son una nueva figura introducida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para intentar resolver la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión indirecta, a través de concesionarios como en los de gestión directa a través de un ente de personificación privada. No son tasas, ni precios públicos, ni precios privados, sino un nuevo concepto que se exige de forma coactiva y responden a fines de interés general, pero que no se ingresa en un ente público sino privado y por tanto no es un ingreso de naturaleza pública.

### **¿Cuáles son las características de las prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario?**

Las principales características son:

- Se trata de prestaciones patrimoniales que tienen que satisfacer los usuarios.
- Tienen carácter público en la medida que están impuestas por una Administración Pública.
- Tienen carácter coercitivo, son de exigencia obligatoria para los ciudadanos.
- Están sujetas al principio de reserva de Ley, por lo que en el ámbito local requiere la existencia de una ordenanza, pero no son tributos, por lo que la ordenanza no es fiscal.

### **En las actuaciones de naturaleza urbanística en suelo rústico en Andalucía, ¿existe alguna prestación patrimonial pública de carácter no tributario?**

En la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía se diferencian en suelo rústico dos tipos de actuaciones: **ordinarias**, que incluye los usos normales y los vinculados a las energía renovables, y otras de ejecución de grandes infraestructuras,

29. Art. 128 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.



(cc0) Imagen de Nattanan Kanchanaprat en Pixabay

y las actuaciones **extraordinarias**, usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano.

Las actuaciones en suelo rústico de carácter extraordinario están sometidas al pago de una **prestación compensatoria** por el uso y aprovechamiento de carácter extraordinario del suelo, que gestionará el municipio y que se destinará al Patrimonio Municipal de Suelo con una cuantía del diez por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse. Esta cuantía podrá ser minorada conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente. Para las viviendas unifamiliares aisladas será, en todo caso, del quince por ciento. Este ingreso de naturaleza urbanística, no es una PPCNT y como vemos tiene carácter afectado al deber destinarse al Patrimonio Municipal del Suelo.<sup>30</sup>

Las actuaciones extraordinarias, que en principio no quedarían sujetas por tanto a la anterior prestación compensatoria, se gravan sin embargo cuando las actuaciones de generación de energía mediante fuentes renovables con una prestación patrimonial pública de carácter no tributario a través de la modificación de la Ley 2/2007 LEY 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y

del ahorro y eficiencia energética de Andalucía operada por el Decreto Ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. Dicha PPCNT por el uso temporal del suelo rústico de una cuantía del diez por ciento del importe total de la inversión prevista para su materialización. Los Ayuntamientos podrán establecer mediante la correspondiente ordenanza porcentajes inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación.<sup>31</sup>

Esta última PPCNT es un ingreso ordinario del Ayuntamiento, no estando afecto por tanto al Patrimonio municipal del Suelo y la naturaleza de la misma viene determinada por la ley en este caso y no por la forma de gestión del servicio como vimos en el apartado de Tasas anterior (3.4 a).

### 1.3.10. Otros recursos

Aunque sea a título enunciativo, debemos aludir a otros recursos como son el Impuesto sobre gastos santuarios en la modalidad de cotos, que sigue vigente ex Disposición Transitoria 6.<sup>a</sup> TRLHL, la prestación personal y de transporte en municipios menores de 5000 habitantes y el recurso al endeudamiento, que no es objeto de este capítulo.

30. Art. 22 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

31. Art. 18 Decreto Ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

## 1.4. Ordenanzas Fiscales

Finalmente, un leve apunte sobre ordenanzas fiscales, que son el instrumento normativo que tienen las entidades locales a su disposición para la regulación de sus tributos, siempre dentro de los márgenes de la Ley. Recordar que tanto los precios públicos como las prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario se regulan por ordenanza o reglamento pero no tienen la consideración de fiscales, al no ser tributos.

### ¿Puede otorgarse una subvención para financiar el pago de un tributo municipal?<sup>32</sup>

No, porque sería un fraude de ley subvencionar aquello para lo que no está previsto un beneficio fiscal en la Ley y porque además no cumple con el concepto de subvención previsto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

### ¿Puede el ayuntamiento establecer bonificaciones o exenciones distintas de las previstas en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales?<sup>33</sup>

No, porque existe el principio de reserva de ley tributaria del artículo 31 de la Constitución Española que impide a los municipios modificar o innovar lo legislado y los prohíbe el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

### ¿El trámite de consulta pública previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 es de aplicación a la potestad reglamentaria local y concretamente en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales locales?<sup>34</sup>

La Dirección General de Tributos señaló que el trámite de consulta previa debe sustanciarse cuando se trata de la aprobación de una nueva ordenanza fiscal, mientras que en el caso de la modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, puede obviarse dicho trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia. En cuanto al plazo, no existe norma específica. La mayoría

de las Administraciones Públicas están aplicando para el primer plazo (consulta previa) 10 días hábiles y para el segundo plazo (audiencia) 15 días hábiles.

El Tribunal Supremo con fecha 26/1/2022 ha emitido Auto de admisión de recurso de casación en el que se califica de interés casacional:

«Determinar si en la elaboración de las ordenanzas fiscales municipales, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1.ª del mismo texto legal, es suficiente, en la elaboración de este tipo de disposiciones, atender el cauce previsto en los artículos 15 a 19 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del artículo 133, si se está ante un defecto formal insubsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho o no.»

Mediante Sentencia 227/2023 de 31 de enero, el Alto Tribunal fija la siguiente doctrina:

«Por todo lo expuesto, fijamos como criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional que el art. 17 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, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1.ª, apartado 1, de la Ley de la Ley 39/2015, **no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el art. 17 TRLHL.**»

**Rafael De La Calle Torres**  
Tesorero Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

32. Jurisprudencia del Tribunal Supremo en el mismo sentido: STS de 19/5/2014.

33. Art. 9.1 No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales y que, no obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley.

34. Informe de la Dirección General de Tributos, de 19 de enero de 2018, sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales.

## 2. Financiación europea y administración local

### 2.1. Principios inspiradores en la gestión pública de fondos europeos

#### ¿Cuales son los principios inspiradores de la UE?

En virtud del **principio de subsidiariedad** que guía la actuación de la Unión Europea, será siempre la Administración más cercana al ciudadano con capacidad de dar respuesta a problemáticas concretas quien deba encargarse de la gestión pertinente.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y extensión del derecho a la buena administración ha cobrado especial importancia y se ha configurado como un vínculo entre los **principios de apertura, transparencia y participación**, los cuales deberán estar presentes en todos los actos normativos de la Administración Pública adoptados mediante procedimiento legislativo ordinario.

Resulta esencial el cumplimiento del **principio de Gobernanza**, el cual contribuye a garantizar la correcta gestión de un proyecto y requiere de la puesta en marcha de acciones como adecuado diseño del modelo de gobernanza a aplicar y el cual deberá estar basado en aspectos como la comunicación de los procedimientos y la asignación de las diferentes responsabilidades de forma eficiente.

Por su parte, el **principio de proporcionalidad** supone que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

### 2.2. Consideraciones generales sobre la gestión de fondos europeos

#### ¿Qué objetivos pretenden cumplirse en el actual MFP?

Actualmente el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 se encuentra finalizando y dando comienzo el Marco Financiero 2021-2027, con objetivos ligados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS) como son:

- Empleo
- Investigación y desarrollo
- Reducción de las emisiones de gases
- Energías renovables y eficiencia energética
- Educación
- Disminución de la pobreza y la exclusión social

#### ¿Cuales son los principales ámbitos de gasto?

Los principales ámbitos de gasto que abarcará el presente MFP son:

- **Mercado único, innovación y economía digital:** promoción de la investigación, la innovación y la transformación digital, las inversiones estratégicas europeas, la acción en favor del mercado único y la competitividad de las empresas y las pymes.
- **Migración y gestión de las fronteras:** gestión de las fronteras exteriores, la migración y el asilo.
- **Cohesión, resiliencia y valores:** impulsar la convergencia, apoyando la inversión, la creación de empleo y el crecimiento, contribuyendo a reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales en los Estados Miembros y en toda Europa.
- **Administración pública europea:** mejorar constantemente la eficiencia y la eficacia de la administración pública europea. Actualmente, cabe destacar la importancia del Plan de Recuperación, Transformación y



Resiliencia (PRTR), el cual se configura en España como el instrumento a través del cual se está llevando a cabo la distribución de los fondos de recuperación de la Unión Europea en nuestro país.

- **Recursos naturales y medio ambiente:** política agrícola, política marítima, actuación en materia de medio ambiente y acción por el clima. El objetivo es que un 30% como mínimo del gasto de la UE contribuya a objetivos de lucha contra el cambio climático.
- **Vecindad y resto del mundo:** acción exterior y la asistencia de la Unión a los países que están preparándose para la adhesión a la UE.
- **Seguridad y defensa:** seguridad interior, respuesta a crisis y desmantelamiento de instalaciones nucleares, además de acciones en el ámbito de la defensa.

Este Plan supondrá para España una inversión total de 140.000 millones de euros, siendo una parte de estos gestionada directamente por parte de las Entidades Locales.

Uno de los aspectos más relevantes del PRTR es la creación de la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), concebidos como una nueva forma de colaboración público-privada. Se trata de proyectos que poseen un carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española. La ejecución de estos PERTE se llevará a cabo a través de diferentes mecanismos, como son las convocatorias de ayudas públicas.

### ¿Cómo se ejecuta el MFP?

La Comisión Europea ejecuta el Marco Financiero Plurianual, a través de tres vías: la gestión indirecta, la gestión directa y la gestión compartida de los fondos.

- En la **gestión indirecta** los Estados miembros y/o las regiones se encargan de la ejecución de los fondos estructurales y de inversión. La Comisión destina a la política regional y de cohesión algo más de un tercio del presupuesto. La política regional europea obliga además a las administraciones públicas a cofinanciar proyectos aumentando la cantidad total de la inversión. Esta política regional expresa la solidaridad entre los países de la Unión puesto que en el reparto de la financiación se tiene en cuenta las disparidades regionales atendiendo a las regiones menos desarrolladas.
- En la **gestión directa**, se encuentran los programas que desarrollan a través de convocatorias abiertas de

conurrencia internacional, donde se presentan los proyectos específicos. Entre ellos se encuentran Europa Digital, Horizonte Europa (antes Horizonte 2020), Mercado Único (antes COSME, entre otros), LIFE, Erasmus+, Europa Creativa, Iniciativa Urbana Europea, Mecanismo Conectar Europa, y el Fondo de Justicia, Derechos e Valores, entre otros. En estos casos, la financiación es gestionada por las Direcciones Generales de la Comisión Europea responsables de las diferentes políticas o descentralizada por sus Oficinas y Agencias Ejecutivas.

- En la **gestión compartida**, encontramos 8 Fondos que constituyen el 70% de los programas de la UE: FEDER, FSE+, Fondo de Cohesión (FC), Fondo de Transición Justa (FTJ), Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA), Fondo de Asilo y Migración (FAMI), Fondo de Seguridad Interior (FSI) e Instrumento de gestión de las fronteras y visados (IGFV). En este caso, la gestión se produce por parte de la Comisión Europea junto con las administraciones nacionales, ministerios e instituciones públicas de los Estados miembros.

## 2.3. El marco financiero plurianual 2021-2027 y el papel de las entidades locales en este

### 2.3.1. Breve introducción al Marco Financiero Plurianual 2021-2027

#### ¿Qué objetivos políticos se persiguen?

El Marco Financiero plurianual 2021-2027, en adelante MFP 2021-2027, fue aprobado por parte del Parlamento Europeo el pasado 17 de diciembre de 2020 por una cuantía de 1.074.300 millones de euros.

Dicho marco se encuentra dividido en 5 Objetivos Políticos (en adelante OP) que deberán ser abordados a partir de los Programas y actuaciones puestas en marcha en su ámbito de actuación.

Los 5 OP del MFP 2021-2027 son los siguientes:



- **OP1 «Una Europa más inteligente».** Se encuentra dirigido a la promoción de la transformación económica desde la base de la innovación y la inteligencia.
- **OP2 «Una Europa más verde, baja en carbono».** Persigue la transición energética limpia y justa, junto con el fomento de la infraestructura verde y azul, la economía circular y en general todo tipo de prácticas que conduzcan a la consecución de la resiliencia frente a los efectos negativos del cambio climático.
- **OP3 «Una Europa más conectada».** Tiene como fin la mejora de la movilidad y conectividad de la información y comunicación a nivel regional.
- **OP4 «Una Europa más social».** Se encuentra dirigido a la promoción y protección de los derechos sociales de la ciudadanía europea.
- **OP5 «Una Europa más cercana a los ciudadanos».** Persigue el desarrollo sostenible e integrado tanto de las ciudades como de las zonas rurales.

### ¿Cómo se distribuyen los Fondos?

Cabe recordar que la distribución de Fondos en los diferentes Estados miembros se encuentra marcada por la existencia de tres categorías de regiones diferenciadas las unas de las otras, principalmente, por el PIB medio per cápita existente en cada una de ellas. Así, se considerará como menos desarrolladas a aquellas cuyo PIB per cápita se sitúa por debajo del 75% de la media europea; en transición a aquellas situadas entre el 75% y el 100% de la media europea y, por último, más desarrolladas a aquellas cuyo PIB per cápita se equipará al de la media europea.

En el caso de Andalucía, en el marco del MFP 2021-2027, ha sido considerada como región menos desarrollada, por lo que el grado de cofinanciación que recibirá, con carácter general, será del 85% de las ayudas recibidas.

A diferencia de en los periodos de programación anteriores, además del PIB per cápita también se tendrán en cuenta aspectos como el desempleo juvenil, la tasa de absentismo escolar o la acogida e integración de inmigrantes, entre otros.

### ¿Cuales son los objetivos prioritarios de España?

En relación con el Acuerdo de Asociación de España 2021-2022, este pone el foco de atención en la Administración y

en el poder de esta para favorecer tanto la protección de los colectivos más vulnerables como la transformación del modelo productivo existente hacia un sistema eficiente, moderno y sostenible.

Otra de las prioridades de España la encontramos en el fomento e impulso de las pequeñas y medianas empresas, cuya importancia en la economía y mercado laboral españoles es más que notable y las cuales se ven obligadas a hacer frente a algunos hándicaps como su reducido tamaño o su escasa capacidad de internalización.

Por último, requieren de una mención especial la transición ecológica y energética y el resto de las acciones dirigidas a la protección y cuidado del medio ambiente.

El Marco Financiero Plurianual incluye el Programa Operativo Plurirregional de España FEDER 2021-2027 el cual concede a las entidades locales la oportunidad de llevar a cabo importantes inversiones dirigidas a la consecución de los objetivos antes citados y, en especial, del OP5 «Una Europa más cercana a los ciudadanos».

### 2.3.2. El papel de las Entidades Locales en el Programa Operativo Plurirregional de España FEDER 2021-2027

#### ¿Qué papel juegan las EE.LL.?

A través del Programa Operativo Plurirregional son actor principal para la consecución del Objetivo específico (en adelante OE): RS05.1: «Promover un desarrollo social, económico y medioambiental integrado e inclusivo, la cultura y el patrimonio natural, el turismo sostenible y la seguridad en las zonas urbanas. (FEDER)».

El esquema de financiación del desarrollo urbano debe ajustarse a la diversidad de la planta municipal de España, siendo necesario plantear esquemas diferenciados que den respuesta a las necesidades de cada tipo de entidad, así como a las necesidades existentes en cada una de ellas las cuales comprenden desde problemas de movilidad y vivienda en el caso de ciudades densamente pobladas hasta las deficiencias en el acceso a servicios públicos a las que hacen frente las zonas rurales. Ello nos conduce a la existencia de tres modelos de desarrollo urbano:

1. El modelo de las grandes ciudades, de más de 75.000 habitantes;
2. El modelo de las ciudades intermedias, de entre 20.000 y 75.000 habitantes; y
3. Por último, el modelo de las áreas urbanas funcionales, constituidas por un área de un mínimo de 20.000 habitantes y una cabecera de, al menos, 10.000.

De este modo, el artículo 11 del Reglamento 2021/1058, establece que este OE se implementará a través de estrategias de desarrollo territorial y que contribuyan, entre otras, al fomento de la eficiencia energética y el uso de las energías renovables, la rehabilitación, preservación y promoción turística del entorno urbano y la puesta en valor del patrimonio histórico-cultural, la mejora del entorno natural, la movilidad sostenible, la lucha contra la contaminación y contra el cambio climático, la conectividad, la generación de empleo, autoempleo y emprendimiento, el fomento del comercio sostenible y de proximidad, la integración e inclusión social, la promoción del parque público de vivienda social, el fomento de la accesibilidad, la mejora en la prestación de los servicios públicos locales, o la promoción del gobierno abierto y la participación ciudadana.

Por otra parte, cabe tener en cuenta que a la hora de la planificación e implementación de las estrategias territoriales y sus planes de actuación integrados, las entidades locales deberán garantizar la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la prevención de la discriminación por cualquier tipo de circunstancia.

### 2.3.3. El papel de las Entidades Locales en el Programa de Andalucía FEDER 2021-2027

En el marco del Programa de Andalucía FEDER 2021-2027, las entidades locales deben contribuir al fomento de la inclusión socioeconómica de las comunidades marginadas, las familias con bajos ingresos y los colectivos menos favorecidos, entre los que se encuentran las personas con necesidades especiales.

Para ello, cobran especial importancia las acciones relativas a la rehabilitación y regeneración de las edificaciones residenciales públicas o privadas y de los servicios y espacios públicos. Es por ello, por lo que las entidades locales



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

deben priorizar la inversión en proyectos integrales de renovación y regeneración urbana en áreas de actuación especialmente desfavorecidas social y económicamente, en ámbitos urbanos o periféricos sujetos a procesos de segregación o graves problemas habitacionales.

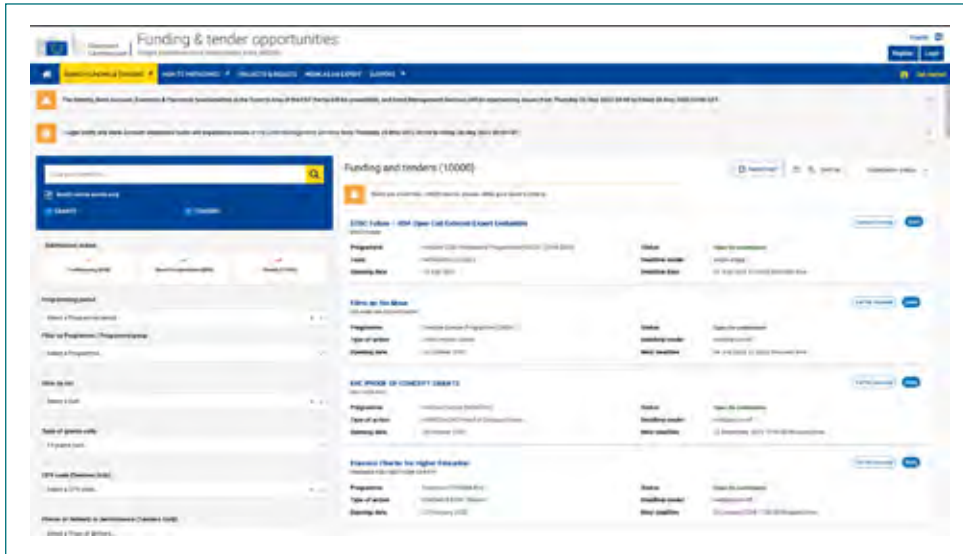
Con carácter previo al desarrollo de las actuaciones se exigirá un plan de realojo temporal y retorno, con las medidas sociales complementarias para la población afectada, así como que las áreas urbanas objeto de intervención se seleccionen entre las incluidas en la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS). Vuelve a ponerse, por tanto, de manifiesto, la importancia de los instrumentos de planificación existentes y disponibles por parte de las entidades locales.

Por otra parte, el papel de las entidades locales también será fundamental a la hora de garantizar la accesibilidad de las infraestructuras públicas.

## 2.3.4. Identificación de convocatorias

### ¿Dónde?

- Funding & Tenders: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home>



- Interreg Europe: <https://www.interregurope.eu/next-call-for-projects>
- Interreg España Portugal (POCTEP): <https://www.poctep.eu/>
- URBACT: <https://urbact.eu/>
- UIA: <https://uia-initiative.eu/en>
- Europa Creativa: <https://europacreativa.es/>
- Erasmus+: <http://www.erasmusplus.gob.es/>
- BOE, web de los Ministerios: [https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/coop\\_econom\\_local\\_estado\\_fondos\\_europeos/fondos\\_europeos.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos.html)

### Qué aspectos debo tener en cuenta:

- Presupuesto de la convocatoria, número de proyectos previstos.
- Si la solicitud tiene fases.
- Beneficiarios: si es necesario un consorcio.
- Guía del solicitante, guía del programa o convocatoria (call for proposals).
- Cascading funding (third parties). Un mecanismo de la Comisión Europea para distribuir financiación pública

con el fin de ayudar a los beneficiarios, como empresas emergentes, en expansión, pymes y/o de mediana capitalización, en la adopción o desarrollo de la innovación digital.

## 2.3.5. Fondos Estructurales (FEIE)

### ¿Cuales son los principales Fondos Estructurales de la UE?

Todos los fondos FEIE los gestionan los propios países de la UE (fondos de gestión compartida) mediante Acuerdos de Asociación y Programas Operativos.

**Acuerdo de Asociación:** es el documento elaborado por el Estado miembro, con una gobernanza multi-nivel, en el que se expone la estrategia de ese Estado miembro, sus prioridades y las disposiciones para utilizar los FEIE de una manera efectiva y eficiente.

Los Programas Operativos (PO): son instrumentos de planificación, se establece cómo se gastará el dinero procedente de los fondos durante el período de programación. Son programas de inversión específicos, que canalizan la financiación a las diferentes regiones y proyectos.

Los programas operativos se elaboran para una región específica o para un objetivo de alcance nacional (por ejemplo, medio ambiente). Por ejemplo, el FEDER se estructura alrededor de varios Programas Operativos (PO) que pueden ser Plurirregionales (nivel nacional, como el POPE) o Regionales (nivel autonómico).

- FEDER: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/Paginas/inicio.aspx>
- FSE: <https://www.mites.gob.es/uafse/es/properativos/index.htm>

## 2.4. FEDER

### ¿Cuales son objetivos del FEDER y con qué programas cuenta?

El principal objetivo del FEDER es fortalecer la cohesión económica, social y territorial en la UE a través de la reducción de disparidades sociales y territoriales entre sus regiones y el apoyo a la plena integración de los países y regiones menos desarrollados en el mercado interior de la UE.

Para ello, FEDER apoya la inversión, en concreto, en innovación e investigación, la transición digital, las pequeñas y medianas empresas, el medio ambiente y la economía de bajas emisiones de carbono.

También se ocupa de los problemas económicos, ambientales y sociales en las zonas urbanas, con un enfoque especial en el desarrollo urbano sostenible. Además, apoya actividades de cooperación entre regiones de diferentes Estados miembros (en el marco del objetivo de cooperación territorial europea, Interreg).

El FEDER financia:

- Inversiones en infraestructuras;
- Inversiones en el acceso a los servicios;
- Inversiones productivas en pymes;

- Equipos, software y activos inmateriales;
- Información, comunicación, estudios, establecimiento de redes, cooperación, intercambio de experiencias y actividades relacionadas con agrupaciones;
- Asistencia técnica.

### 2.4.1. Programas de cooperación territorial (INTERREG)

Se enmarca en el objetivo de Cooperación Territorial Europea y sus prioridades temáticas son:

- 1) Investigación e innovación
- 2) Desarrollo y cooperación
- 3) Medio ambiente
- 4) Acción por el clima
- 5) Empresas e industria
- 6) Migración
- 7) Europa para los ciudadanos.

En cuanto al presupuesto destinado, la dotación ascenderá a un total de 8.430 millones de euros, distribuidos en 4 tipos de acciones de la siguiente forma:

- Interreg A: cooperación transfronteriza entre las regiones fronterizas terrestres y marítimas vecinas (72,2% de los recursos totales);
- Interreg B: cooperación transnacional en territorios transnacionales más grandes o alrededor de cuencas marinas (18,2% de los recursos totales);
- Interreg C: cooperación interregional para reforzar la eficacia de la política de cohesión (6,1% de los recursos totales);
- Interreg D: cooperación de las regiones ultraperiféricas para facilitar su integración y desarrollo armonioso en su región (3,5% de los recursos totales).

#### 2.4.1.1. Cooperación transfronteriza (A)

##### POCTEP

Constituye el mayor programa de cooperación transfronteriza de la Unión Europea que contará con una dotación total de 427 millones de euros y una ayuda FEDER para proyectos de 299 millones de euros.

Existen 6 áreas de cooperación:

- Galicia / Norte de Portugal
- Norte de Portugal / Castilla y León



- Castilla y León / Centro Portugal
- Centro / Extremadura / Alentejo
- Plurirregional.

El programa se encuentra articulado en prioridades que responden a los 4 Objetivos Políticos más un Objetivo Específico Interreg. Asimismo, se han establecido objetivos específicos y tipologías de actuaciones que podrán ser financiadas en cada una de las prioridades:



Fuente: POCTEP 2021-2027 | POCTEP

#### 2.4.1.2. Cooperación transnacional (B)

##### INTERREG Sudoe

El principal objetivo de este programa es apoyar el desarrollo regional en el sudoeste de Europa mediante la financiación de proyectos transaccionales.

A través de este se promueve la cooperación transnacional con el fin de solventar problemas comunes en las regiones del sudoeste europeo como son los siguientes:

- Baja inversión en investigación y desarrollo
- Baja competitividad de la pequeña y mediana empresa
- Cambio climático
- Riesgos ambientales.

Los proyectos elegibles deben ser organizados por socios públicos o privados procedentes de regiones de diferentes países del sudoeste europeo. Las regiones elegibles son:

- Todas las comunidades autónomas españolas a excepción de Canarias
- Las seis regiones del sudoeste de Francia
- Las regiones continentales de Portugal
- Reino Unido (Gibraltar).

- El Principado de Asturias.



##### INTERREG Espacio Atlántico

El programa INTERREG Espacio Atlántico es un programa europeo cuyo fin es promover la cooperación transnacional en 36 regiones atlánticas situadas en 5 países europeos.



El presupuesto total es de 185 millones de euros, siendo 140 millones del FEDER. Con este programa se financian proyectos de cooperación en las áreas de Innovación y Competitividad, Gestión de riesgos territoriales, Eficiencia de los recursos y, Biodiversidad, Patrimonio Natural y Cultural.

#### Programa INTERREG Euro-MED

Este programa de cooperación incluye 69 regiones de 14 países del norte del Mediterráneo.

El objetivo principal es apoyar proyectos, iniciativas y políticas relacionadas con el cambio climático y el medioambiente, alineados con las prioridades y objetivos específicos establecidos por la Comisión Europea.

Se han identificado las siguientes 4 misiones:

1. Fortalecer una economía innovadora sostenible
2. Proteger, restaurar y valorizar el patrimonio natural
3. Promover las zonas verdes
4. Mejorar el turismo sostenible

#### 2.4.1.3. Cooperación interregional (C)

##### Programa INTERREG EUROPE



Interreg Europe es un programa de cooperación interregional, cofinanciado por la Unión Europea, orientado a reducir las disparidades en los niveles de desarrollo, crecimiento y calidad de vida en las regiones de Europa y entre ellas.

Para el periodo 2021-2027 cuenta con un presupuesto de 379 M € para ayudar a los gobiernos locales, regionales y nacionales de toda Europa a desarrollar y aplicar mejores políticas, creando un entorno y oportunidades para compartir soluciones a problemas de desarrollo regional, apoyando el intercambio de buenas prácticas y aprendizaje de políticas entre regiones europeas en 29 países (UE27, Noruega y Suiza).

Los beneficiarios de este programa pueden ser autoridades públicas nacionales, regionales y locales, u otros organismos relevantes responsables de desarrollar y/o implementar políticas de desarrollo regional, así como autoridades responsables de desarrollar y/o implementar los programas de inversión para el empleo y el crecimiento.

El programa contribuye a todas las prioridades de la UE y lucha por una mejor gobernanza regional a través del desarrollo de capacidades.

#### 2.4.2. Fondos FEDER gestionados por el IDAE

##### ¿Qué es el IDAE?



El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), es un organismo adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Energía, de quien depende orgánicamente.

Contribuir a la consecución de los objetivos que tiene adquiridos nuestro país en materia de mejora de la eficiencia energética, energías renovables y otras tecnologías bajas en carbono constituye el marco estratégico de su actividad.





(cc0) pixabay

Para el impulso de actuaciones y proyectos de eficiencia energética y energías renovables, el IDAE tiene entre sus funciones la financiación de proyectos y el desarrollo y gestión de programas de ayudas públicas que afectan a los principales sectores consumidores de energía.

Además, para el período 2021-2027, el IDAE desarrolla la labor de organismo intermedio para la gestión de Fondos FEDER dedicados a la economía baja en carbono, dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible.

Los orígenes de los recursos gestionados por el IDAE provienen, fundamentalmente, de Fondos FEDER, Fondos Next Generation EU, Fondo Nacional de Eficiencia Energética, Presupuestos Generales del Estado y de la financiación propia del Instituto.

Se pueden destacar ciertos programas de ayudas gestionados por el IDAE en los que las entidades locales pueden ser beneficiarios:

#### Programa PREE

El Programa de ayudas para actuaciones de Rehabilitación Energética en Edificios tiene la finalidad de contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y energéticos establecidos en la normativa de la Unión Europea, mediante la realización de actuaciones de reforma de edificios existentes, con independencia de su uso y de la naturaleza

jurídica de sus titulares, que favorezcan la reducción del consumo de energía final y de las emisiones de dióxido de carbono, mediante el ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables

En este programa se establecen como beneficiarios entre otros las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada o pública que sean propietarias de edificios existentes destinados a cualquier uso, como es el caso de las Entidades Locales, las cuáles pueden o bien solicitar financiación para sus propios edificios, o bien actuar en representación de comunidades de propietarios u otros propietarios de edificios para promover y gestionar la realización de actuaciones de rehabilitación energética.

Las actuaciones que se subvencionan en este programa son:

- Mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica.
- Mejora de la eficiencia energética y de energías renovables en las instalaciones térmicas de calefacción, climatización, ventilación y agua caliente sanitaria
- Mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de iluminación

#### Programa DUS 5000

El programa Desarrollo Urbano Sostenible 5.000 es una línea de ayudas públicas, para entidades locales de pequeños municipios, que facilitan la puesta en marcha de proyectos sostenibles de eficiencia energética, de generación de energías renovables –en particular el autoconsumo–, y de impulso a la movilidad eléctrica.

Inicialmente cuenta con una dotación de 75 millones de euros, pero este presupuesto será ampliado si hay demanda suficiente, con el objetivo de facilitar la puesta en marcha de todos los proyectos que se presenten.

Se subvencionan proyectos de:

- Reducción del consumo energético en edificios e infraestructuras públicas.
- Instalaciones renovables eléctricas para autoconsumo.
- Instalaciones renovables térmicas para redes de calor y/o frío.
- Lucha contra la contaminación lumínica, alumbrado eficiente e inteligente.
- Movilidad sostenible.

Está dirigido a entidades públicas de municipios de reto demográfico. Estos son ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades, cabildos y consejos insulares, consejos comarcales, y otras entidades de poblaciones de hasta 5.000 habitantes y municipios no urbanos de hasta 20.000, cuyos núcleos tengan menos de 5.000 habitantes.

Programa CE-IMPLEMENTA

El Programa de Incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (CE IMPLEMENTA), tiene la finalidad de fortalecer el sistema de apoyo a los actores interesados en la creación y desarrollo de comunidades energéticas, principalmente ciudadanos, pymes y entidades locales, contribuyendo con ello a una descarbonización justa e inclusiva mediante el fomento de las inversiones en infraestructuras verdes y la participación de actores no tradicionalmente involucrados en el sector energético.

Los proyectos piloto singulares subvencionables serán los que se lleven a cabo por las comunidades energéticas beneficiarias de las ayudas reguladas por esta convocatoria, que fomenten la participación en el sector energético de actores no participantes en el mismo tradicionalmente, y realicen una o varias de las siguientes actuaciones:

- Energías renovables eléctricas
- Energías renovables térmicas
- Eficiencia energética
- Movilidad sostenible
- Gestión de la demanda.

El programa se articula a través de diversas convocatorias sucesivas en concurrencia competitiva.

Programa CE-OFICINAS

El programa de concesión de ayudas a Oficinas de Transformación Comunitaria para la promoción y dinamización de comunidades energéticas (CE OFICINAS) está orientado a financiar la ejecución de proyectos de puesta en marcha y funcionamiento de Oficinas de Transformación Comunitaria, así como la adecuación de oficinas existentes en Oficinas de Transformación Comunitaria, para la promoción y dinamización de comunidades energéticas.

La financiación en este programa es del 80% de los costes subvencionables, estableciéndose a su vez los siguientes límites de ayuda:

| Tipo de beneficiario                                       | Límites de ayuda máxima por beneficiario por solicitud (€) |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Ayuntamientos                                              | 260.222                                                    |
| Diputaciones provinciales<br>Cabildos o Consejos insulares | 560.000                                                    |

2.5. Fondo Social Europeo (FSE)

¿Cuales son los objetivos del FSE y cuales son sus principales programas?

El Fondo Social Europeo supone el principal instrumento a través del cual la Unión Europea fomenta la creación de empleo, ayuda a las personas en la búsqueda de mejores puestos de trabajo y garantiza que las oportunidades laborales sean mas justas para toda la ciudadanía europea.

Las Entidades Locales se pueden beneficiar de forma directa de dos instrumentos principalmente:

2.5.1. Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE)

Se trata de un programa destinado a las Entidades Locales para cofinanciar iniciativas o proyectos en el ámbito de la inclusión social, lucha contra la pobreza y la discriminación. Se articula a través de diversas convocatorias de ayudas, pudiendo ser beneficiarios los siguientes:

- a) Los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- b) Las Diputaciones, los Cabildos y Consejos Insulares, así como las Comunidades Autónomas uniprovinciales en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Diputaciones Provinciales.
- c) Los Organismos autónomos dependientes de alguna de las entidades indicadas.

La tasa de cofinanciación varía dependiendo del nivel de desarrollo de la región, de la siguiente forma:

| Categoría de región                                                                                                                                          | Tasa de cofinanciación |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Más desarrolladas (Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, Islas Baleares, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana). | 50%                    |
| Más desarrolladas (Galicia, Principado de Asturias y Ceuta).                                                                                                 | 80%                    |
| Transición (Castilla La Mancha, Región de Murcia, Islas Canarias, Andalucía y Melilla).                                                                      | 80%                    |
| Menos desarrolladas (Extremadura).                                                                                                                           | 80%                    |

2.5.2. Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ)

El Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) tiene como objetivo mejorar el nivel educativo, la empleabilidad y la situación laboral de las personas mayores de 16 años y menores de 25 no ocupadas, ni integradas en los sistemas de educación y formación y conseguir reducir el desempleo juvenil.

El fin último del Programa es apoyar la reducción de la tasa de desempleo juvenil en España a través de la mejora de las cualificaciones y el fomento de la contratación y del autoempleo de la población joven.

En el ámbito de este Programa Operativo, el importe de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) que se tiene que ejecutar en el territorio de cada comunidad y ciudad autónoma se distribuye en un 50% según el peso de su población mayor de 16 años y menor de 30 no ocupada ni integrada en los sistemas de educación o formación respecto al conjunto del Estado, repartiéndose el 50% restante según lo que representa su población de jóvenes parados menores de 25 años, respecto al conjunto estatal.

El Programa Operativo de Empleo Juvenil se gestiona de forma compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, en una proporción del 50% para el tramo nacional y el 50% para el tramo autonómico. Por este

motivo, participarán en la gestión organismos intermedios de ámbito estatal y organismos intermedios de ámbito autonómico.

Se articula a través de diversas convocatorias nacionales o autonómicas.

2.6. Aspectos a tener en cuenta en los procedimientos de contratación vinculados a fondos europeos

¿Qué aspectos críticos debo conocer en los expedients de contratación con financiación de fondos europeos?

En la actualidad, los procedimientos de contratación realizados por parte de las Administraciones Públicas españolas se encuentran sujetos a La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

A través de las citadas directivas, se fijan una serie de objetivos cuyo cumplimiento debe ser garantizado en todos los procedimientos de contratación pública realizados a nivel comunitario y entre los que se encuentran:

- Aumentar la transparencia en los procedimientos de contratación pública
- Mejorar la relación calidad-precio, dejando de lado la idea de que el mejor servicio es aquel cuyo precio es inferior, y teniendo en cuenta otros aspectos adicionales como la calidad de este
- Incrementar la eficiencia del gasto público
- Contribuir a una mayor participación y oportunidades de éxito en los procedimientos de contratación pública por parte de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES)
- Introducir criterios sociales y ambientales, entre otros.

Asimismo, en el caso de los procedimientos de contratación públicos financiados en su totalidad o en parte por fondos europeos, además de la normativa europea y nacional aplicable con carácter general, será preceptivo el cumplimiento de otra serie de requisitos relativos, principalmente, al cumplimiento de las obligaciones de

Información y Publicidad y las obligaciones relativas a la lucha contra el fraude.

2.6.1. Obligaciones en materia de Información y publicidad generales

La comunicación y la visibilidad son una parte importante de todos los programas impulsados y financiados por la Unión Europea, que busca crear un sentimiento de pertenencia entre la población europea y que los ciudadanos conozcan la labor de Unión Europea para mejorar su calidad de vida, la sostenibilidad económica y medioambiental y el futuro.

Para garantizar una comunicación eficaz y coherente sobre el terreno, los distintos actos jurídicos de los programas de financiación de la UE contienen normas de comunicación y visibilidad de la UE. Son jurídicamente vinculantes para los receptores de la financiación de la UE.

En el marco del presupuesto de la UE para 2021-2027, la comunicación y la visibilidad son una parte importante de todos los programas. Al gestionar un proyecto financiado por la UE, se debe de cumplir con las siguientes normas de comunicación y visibilidad que pueden resumirse en «Diez maneras en que los beneficiarios de la financiación de la UE deben comunicar y garantizar la visibilidad de la financiación de la UE (Communication and Visibility Rules de la Comisión Europea):

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Todos los receptores de fondos de la UE tienen la obligación general de reconocer el origen y garantizar la visibilidad de la financiación de la UE recibida. Dependiendo del programa, normalmente se le pedirá que describa lo que tiene previsto hacer a este respecto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|    | Todos los programas de la UE implementan las prioridades políticas de esta. Es importante que, en las actividades de comunicación, se incluyan enlaces a estas prioridades, de modo que muestre a los ciudadanos el panorama general y de qué manera su proyecto contribuye a él.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|   | Organizar actividades de comunicación específicas. Estas actividades pueden variar de un programa a otro y depende del valor de la financiación recibida o del contexto específico. Pueden consistir, por ejemplo, en lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"><li>» Elaboración de un plan detallado de comunicación y difusión</li><li>» Normas para sitios web, cuentas en medios sociales y material de comunicación</li><li>» Organización de eventos</li><li>» Relaciones con os medios de comunicación</li><li>» Vallas publicitarias, paneles u otro material publicitario impreso o electrónico</li></ul> |
|  | Utilizar el emblema de la UE de forma correcta y destacada.<br>El emblema de la UE es el elemento visual más importante que se utiliza para indicar el origen y garantizar la visibilidad de la financiación de la UE. Aparte del emblema de la UE, no puede utilizarse ninguna otra identidad visual ni logotipo para destacar la ayuda de la UE.<br>El emblema de la UE no debe modificarse ni fusionarse con ningún otro elemento gráfico o texto. Si se exhiben otros logotipos junto al emblema de la Unión, este debe tener como mínimo el mismo tamaño que el más grande de ellos.                                 |
|  | Añadir una simple declaración de financiación que mencione la ayuda de la Unión Europea. La declaración de financiación «Financiado por la Unión Europea» o «Cofinanciado por la Unión Europea» siempre debe aparecer sin abreviar y junto al emblema.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Utilizar información rigurosa. En una época en la que prevalecen la desinformación y la información errónea, es importante que se utilicen fuentes oficiales y pertinentes y sitios web de la UE cuando se comparta información acerca de esta última.</p> <p>Además, la información sobre el proyecto debe ser exacta en cuanto a los hechos y no debe inducir a engaño.</p> |
|  | <p>Involucrar a la UE a la hora de comunicar. Dependiendo del programa, puede que se tenga que involucrar a la UE a la hora de comunicar, por ejemplo, si el proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Puede tener una repercusión mediática importante</li><li>Reviste importancia estratégica</li><li>Supera un valor económico determinado</li></ul>                |

Las entidades beneficiarias de proyectos tienen un papel central en la Estrategia de Comunicación, en la medida que son a la vez destinatarios/as y responsables de llevar a cabo medidas de información y comunicación para incrementar la visibilidad de los Programas y de la acción de la UE, en conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

## 2.7. PRTR: obligaciones

### ¿Cuáles son las obligaciones adicionales del MRR?

Los beneficiarios y las entidades decisoras y ejecutoras de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), elemento central del instrumento NextGenerationEU, deben asumir la responsabilidad de publicitar, comunicar y difundir los proyectos cofinanciados con cargo al mismo.

Ejemplo ubicación de los emblemas:



Entre las actividades de comunicación que pueden llevarse a cabo se encuentran:

- Elaboración de un plan detallado de comunicación y difusión
- Sitios web, cuentas en redes sociales y material de comunicación
- Relaciones con los medios de comunicación
- Organización de eventos
- Vallas publicitarias, paneles u otros materiales publicitarios.

En cuanto a las licitaciones de contratos, así como la publicación de convocatorias, el organismo, entidad, administración o empresa deberá hacer mención expresa al origen de los fondos y al PRTR, siguiendo lo señalado en la Orden 030/2021 de 29 de septiembre.

Se recomienda además incluir el siguiente texto en el expediente de contratación: «Las actuaciones de este contrato están financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, y regulado según Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.» «Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU».

### 2.7.1. Hitos y objetivos (Art. 3. Orden 1030)

«Los hitos y objetivos son metas a alcanzar en momentos determinados del tiempo y permiten verificar que las Medidas, Proyectos, Subproyectos o Líneas de acción logran la finalidad o los resultados para los que se definieron. Para cumplir su función, los hitos y objetivos tienen asociados indicadores, cualitativos o cuantitativos, que miden su progreso y determinan su cumplimiento».

Las Entidades ejecutoras serán las responsables de registrar en el sistema informático

COFFEE de forma continuada el progreso de los indicadores de los hitos y objetivos.

### 2.7.2. Etiquetado verde y digital (Art. 4. Orden 1030)

Son indicadores para conocer el volumen de recursos que financian actuaciones vinculadas a los objetivos medioambientales y digitales.

El Reglamento del MRR incluye una lista de Campos de Intervención a los que pueden asignarse, en todo o en parte, las dotaciones financieras de las medidas del Plan, concretando en el anexo VI los correspondientes para Clima, y en el anexo VII para Digital, que puede ser en ambos casos del 0 %, 40 % o 100 %.

### 2.7.3. DNSH (Do Not Significant Harm) (Art.5. Orden 1030)

Guía del MITECO: [L00017-00075.pdf \(boe.es\)](https://www.boe.es/boe/L00017-00075.pdf)

Todas las actuaciones que se ejecuten dentro del PRTR deben cumplir el principio de no causar un perjuicio significativo a los siguientes objetivos medioambientales recogidos en el artículo 17 del Reglamento 2020/852 (principio DNSH):

- a. La mitigación del cambio climático.
- b. La adaptación al cambio climático.
- c. El uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos.
- d. La economía circular.
- e. La prevención y control de la contaminación.
- f. La protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

Hay dos tipos de justificaciones:

- Hacer un informe (por ejemplo, convocatoria ZBE). Se evalúa cada actuación por cada uno de los seis objetivos medioambientales.
- Hacer una Declaración Responsable.

### 2.7.4. Inclusión en los proyectos de los siguientes aspectos:

- Referencia al concepto de hito y objetivo, junto con los criterios para su seguimiento y acreditación del resultado y los plazos temporales a cumplir. Su incumplimiento

podrá derivar en penalidades y, excepcionalmente, ser causa de resolución.

- Referencia al etiquetado verde y etiquetado digital y los mecanismos establecidos para su control.
- Referencia al cumplimiento de las obligaciones asumidas por la aplicación y las consecuencias en caso de incumplimiento del principio de no causar daño significativo (DNSH).
- Inclusión de la obligación de cumplimentación de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses (DACI) por todas las personas obligadas a ello.
- Obligación de cumplimiento de las obligaciones de información previstas.

### 2.7.5. Obligaciones en materia Antifraude

El artículo 22 del Reglamento (UE) 241/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, establece las obligaciones que impone a España en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión como beneficiario de los fondos del Marco de Recuperación y Resiliencia, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR).

El Artículo 6 de este Plan se establece que toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del PRTR deberá disponer de un «Plan de medidas antifraude» que le permita garantizar y declarar que, en su respectivo ámbito de actuación, los fondos correspondientes se han utilizado de conformidad con las normas aplicables, en particular, en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Este Plan debe cubrir los objetivos consistentes en garantizar que, en los diferentes ámbitos de actuación, los fondos se emplean conforme a las normas aplicables y que se cuenta con una adecuada prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Entre la normativa aplicable a este Plan antifraude cabe destacar la siguiente:



### Normativa europea

- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el resto de normativa que lo desarrolle.
- Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero de la UE). DOUE de 30 de julio de 2018, núm. 193.
- Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF). DOUE de 28 de julio de 2017, núm. 198.

### Normativa estatal

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública para la ejecución del citado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) (art. 64)
- Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

#### a) Definición de fraude

Este término se emplea para describir un amplio número de comportamientos faltos de ética como son el robo o la corrupción. Frecuentemente implica el uso del engaño para conseguir ganancias personales para una persona vinculada con un organismo público o para un tercero.

El fraude implica tanto consecuencias financieras como para la reputación del organismo responsable de la gestión de los recursos económicos, siendo de especial importancia para los organismos públicos encargados de la gestión de los fondos de la UE.

En línea con el artículo 3.2 de la Directiva (UE) 2017/1371 en materia de lucha contra el fraude, que afecta a los intereses financieros de la Unión, así como el artículo 1 del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas establecido por el Acto del Consejo de 26 de julio de 1995, es considerado fraude en materia de gastos, relacionados y no relacionados con los contratos públicos, cualquier acción u omisión intencionada que se realice con ánimo de lucro ilegítimo para el autor u otra persona, referente a:

- A la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción, la malversación o la retención indebida de fondos públicos,
- Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto,
- Al desvío de esos mismos fondos para otros fines distintos de aquellos de los que motivaron su concesión inicial.

#### b) Definición de corrupción

Atendiendo a la definición del Programa Global de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Unión Europea considera corrupción al «abuso de poder de un puesto público para obtener beneficios de carácter privado».

El soborno es la forma de corrupción más frecuente y de mayor alcance, consistente en pagos corruptos o beneficios de carácter similar, un receptor (corrupción pasiva) acepta el soborno de un donante (corrupción activa) a cambio de un favor.

Existen una gran variedad de prácticas corruptas, las cuales se ajustan en el ámbito público al uso aventajado de recursos económicos para beneficio personal.

Según el artículo 4.2 de la Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF), así como con el artículo 3 del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que están implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, establecido por el Acto del Consejo de 26 de mayo de 1997, y con

el artículo 2, apartado 1, de la Decisión marco 2003/568 / JAI del Consejo, se considera:

- Corrupción pasiva a la acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses públicos.
- Corrupción activa, a la acción de toda persona que prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario, una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.

### c) Definición de conflicto de intereses

Según el artículo 61.3 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero), indica que existe un conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de una persona se ve comprometido por motivos familiares, vida sentimental, afinidades políticas o nacionales, intereses económicos o cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal.

Se considera «conflicto de intereses» a un conflicto entre el deber y los intereses privados de un empleado público cuando este tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.

Posibles actores implicados en el conflicto de intereses:

- Empleados públicos que realizan tareas de gestión, control y pago y otros agentes en los que se han delegado algunas de estas funciones.
- Beneficiarios privados, socios, contratistas y subcontratistas, cuyas actuaciones sean financiadas con fondos públicos, nacionales o comunitarios, que puedan actuar en favor de sus propios intereses, pero en contra de los intereses financieros de España o de la UE.

Atendiendo a la situación que motivaría el conflicto de intereses, puede distinguirse entre:

- Conflicto de intereses aparente: cuando los intereses privados de un empleado público o beneficiario son susceptibles de comprometer el ejercicio objetivo de sus funciones u obligaciones, pero finalmente no se encuentra un vínculo identificable e individual con aspectos concretos de la conducta, el comportamiento o las relaciones de la persona (o una repercusión en dichos aspectos).
- Conflicto de intereses potencial: cuando un empleado público o beneficiario tiene intereses privados de tal naturaleza, que podrían ser susceptibles de ocasionar un conflicto de intereses en el caso de que tuvieran que asumir en un futuro determinadas responsabilidades oficiales.
- Conflicto de intereses real: supone un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público, en el que el empleado público tiene intereses personales que pueden influir de manera indebida en el desempeño de sus deberes y responsabilidades oficiales.

### d) Definición de irregularidad

Según el artículo 1.2 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, «constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tuviera por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

Irregularidad es un concepto amplio en el contexto de la regulación de la Unión Europea que abarca infracciones normativas, por acción u omisión, cuyo efecto supone un perjuicio para el presupuesto de la Unión.

La existencia de una irregularidad no implica siempre la posible existencia de fraude, la concurrencia de intencionalidad es un elemento esencial en el fraude, elemento que no es preciso que se dé para que exista irregularidad. Es decir, la intención es el factor que diferencia al fraude de la irregularidad.

Por ello, a pesar de que la irregularidad no es fraudulenta, la ejecución íntegra y eficaz de la gestión pública puede

tener un impacto indirecto en la prevención y detección de las irregularidades en términos generales, siendo estas consideradas como una categoría más amplia que el fraude.

Según lo indicado en el artículo 6 de la Orden 1030, es obligatorio:

- Plan de medidas antifraude (requisitos mínimos art.6.5.).
- Obligatoria cumplimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI) por parte los intervinientes en los procedimientos, en todo caso el responsable del órgano de contratación/concesión de subvención, el personal que redacte los documentos de licitación/bases y/o convocatorias, los expertos que evalúen las solicitudes/ofertas/propuestas, los miembros de los comités de evaluación de solicitudes/ ofertas/propuestas y demás órganos colegiados del procedimiento.
- Declaración Responsable de aceptación y cesión de datos para dar cumplimiento a lo previsto en la normativa europea que es de aplicación y de conformidad con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de noviembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

### 2.7.6. Obligaciones de gestión / contratación

Las entidades ejecutoras incluirán en los procedimientos de licitación la siguiente información (Art.8. Orden 1030):

- NIF del contratista o subcontratistas. Nombre o razón social.
- Domicilio fiscal del contratista y, en su caso, subcontratistas. Aceptación de la cesión de datos entre las Administraciones Públicas implicadas.
- Declaración responsable relativa al compromiso de cumplimiento de los principios transversales establecidos en el PRTR y que pudieran afectar al ámbito objeto de gestión.
- Los contratistas acreditarán la inscripción en el Censo de empresarios, profesionales y retenedores de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

**Informe de Gestión (Art.12. Orden 1030)**

- Se genera a partir de la información volcada en el sistema de información creado
- Art 12. Orden 1030, apartado 5: estructura del informe.

- Las entidades ejecutoras deberán formalizar su respectivo Informe de Gestión: antes del 20 de julio y del 20 de enero de cada año.

## 2.8. Fondos estructurales y de inversión europea: obligaciones

Las ayudas procedentes de fondos europeos están sometidas a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

Las obligaciones derivadas son, al menos, las siguientes:

- Cumplir la legislación nacional y comunitaria en materia de subvenciones y ayudas de Estado.
- Observar las normas de subvencionabilidad nacionales (en el caso del FEDER, Orden HFP/1979/2016, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020) y comunitarias (Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y Reglamento (UE) n.º 1301/2013).
- Cumplir con las disposiciones en materia de información y publicidad, en particular las establecidas en el anexo XII del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.  
En ese sentido, en todas las medidas de información y comunicación que lleven a cabo de las actuaciones subvencionadas, se debe hacer mención a la cofinanciación de la Unión Europea a través Fondo o los Fondos en los diferentes materiales/soportes que se generen para esa difusión, incluyendo asimismo el emblema de la Unión y la referencia a la Unión Europea; y durante la realización de la operación se hará una breve descripción de la misma en su sitio de Internet destacando el apoyo financiero de la Unión, y se colocará al menos un cartel con información sobre el proyecto –de un tamaño mínimo A3– en el que se mencionará la ayuda financiera de la Unión en un lugar bien visible para el público.
- Aceptar su inclusión en una lista pública de operaciones, que será objeto de publicación electrónica o por otros medios según lo previsto en el artículo 115.2 y el Anexo XII 1. del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.
- Mantener un sistema de contabilidad diferenciado para todas las transacciones relacionadas con los proyectos

objeto de ayuda, contando, al menos, con una codificación contable adecuada que permita identificar claramente dichas transacciones y su trazabilidad (artículo 125.4.b del Reglamento (UE) n.º 1303/2013).

- Facilitar las comprobaciones encaminadas a garantizar la correcta ejecución de la operación, aportando al efecto cuanta documentación le fuera requerida en su procedimiento de verificación tanto administrativa como sobre el terreno.
- Colaborar con las actuaciones de comprobación y control que se lleven a cabo de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable a la gestión de las ayudas cofinanciadas con fondos comunitarios, aportando para ello cuanta información le sea requerida
- Conservar toda la documentación justificativa de la actuación realizada, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control. La disponibilidad de los documentos se ajustará a lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que será de tres años a partir del 31 de diciembre siguiente a la presentación de las cuentas en las que estén incluidos los gastos de la operación.
- Colaborar en la aplicación de medidas antifraude eficaces y proporcionadas en su ámbito de gestión, evitar doble financiación, falsificaciones de documentos, etc., así como proporcionar información para la detección de posibles riesgos.

Estas medidas podrán derivar en la revisión de los procedimientos para evitar los riesgos de fraude y podrán dar lugar, en caso de evaluarse como alto el riesgo de fraude, a rechazar la solicitud de ayuda o retirada de la cobrada (artículo 125.4.c del Reglamento (UE) n.º 1303/2013).

## 2.9. Errores más frecuentes en la contratación

### Anuncio de licitación y pliego de condiciones

- Falta de publicación del anuncio de licitación
- Fraccionamiento artificial de los contratos de obras/servicios/suministro
- Incumplimiento de los plazos de recepción de las ofertas o los plazos de recepción de las solicitudes de participación
- Los licitadores/candidatos potenciales carecen de tiempo suficiente para obtener el expediente de licitación

- Falta de publicación de los plazos prorrogados para la recepción de las ofertas; o de los plazos prorrogados para la recepción de las solicitudes de participación
- Casos en que no se justifica el recurso al procedimiento negociado con publicación previa de un anuncio de licitación
- Criterios de selección y/o adjudicación ilegales y/o discriminatorios establecidos en el anuncio de licitación o en el expediente de licitación
- Criterios de selección no relacionados con el objeto del contrato y desproporcionados respecto del mismo
- Especificaciones técnicas discriminatorias
- Insuficiente definición del objeto del contrato.

### Evaluación de ofertas

- Modificación de los criterios de selección tras la apertura de las ofertas, lo que conduce a que se acepten licitadores incorrectamente
- Modificación de los criterios de selección tras la apertura de las ofertas, lo que conduce a que se rechacen licitadores incorrectamente
- Evaluación de licitadores/candidatos utilizando criterios de selección o adjudicación ilegales
- Falta de transparencia y/o de igualdad de trato durante la evaluación
- Modificación de una oferta durante la fase de evaluación
- Negociación durante el procedimiento de adjudicación
- Conflicto de intereses.

### Ejecución del contrato

- Modificación sustancial de elementos del contrato establecidos en el anuncio de licitación o el pliego de condiciones
- Obras o servicios complementarios que rebasen el límite establecido en las disposiciones pertinentes.

## 2.10. Referencias normativas de interés

REGLAMENTO (CE, EURATOM) N.º 2988/95 DEL CONSEJO de 18 de diciembre de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. **Diario Oficial de la Unión Europea**, L 312/21, 23 de diciembre de 1995.

- Link a la referencia: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1995-81916>

REGLAMENTO (UE) No 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 347/321, 20 de diciembre de 2013.

- Link a la referencia:  
<https://www.boe.es/doue/2013/347/L00320-00469.pdf>

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) No 821/2014 DE LA COMISIÓN de 28 de julio de 2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las modalidades concretas de transferencia y gestión de las contribuciones del programa, la presentación de información sobre los instrumentos financieros, las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones, y el sistema para el registro y el almacenamiento de datos. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 223/7, de 29 de julio de 2014.

- Link a la referencia:  
<https://www.boe.es/doue/2014/223/L00007-00018.pdf>

REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 57/17, de 18 de febrero de 2021.

- Link a la referencia:  
<https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>

Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom)



(cc0) Imagen de CQF-avocat en Pixabay

n.º 966/2012. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 193/1, 30 de julio de 2018.

- Link a la referencia:  
<https://www.boe.es/doue/2018/193/L00001-00222.pdf>

REGLAMENTO (UE) No 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1081/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 347/470, 20 de diciembre de 2013.

- Link a la referencia:  
<https://www.boe.es/doue/2013/347/L00470-00486.pdf>

REGLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 57/17, 18 de febrero de 2021.

- Link a la referencia:  
<https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf>

REGLAMENTO (UE) 2021/1058 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 231/60, de 30 de junio de 2021.

- Link a la referencia: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80891>



Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF). DOUE de 28 de julio de 2017, núm. 198.

- Link a la referencia: [DIRECTIVA \(UE\) 2017/ 1371 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO - de 5 de julio de 2017 - sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal \(boe.es\)](#)

Programa Plurirregional de España FEDER 2021-2027.

- Link a la referencia: [https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa\\_POPE.pdf](https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_POPE.pdf)

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. [Boletín Oficial del Estado](#) (272). 9 de noviembre de 2017. BOE-A-2017-12902.

- Link a la referencia: [Disposición 3281 del BOE núm. 57 de 2019](#)

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria. [Boletín Oficial del Estado](#) (234): 1. 29 de septiembre de 1988. BOE-A-1988-22572.

- Link a la referencia: [A28406-28420.pdf \(boe.es\)](#)

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [Boletín Oficial del Estado](#) (341). 31 de diciembre de 2020. BOE-A-2020-17340.

- Link a la referencia: [Disposición 17340 del BOE núm. 341 de 2020](#)

Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [Boletín Oficial del Estado](#) (234). 30 de septiembre de 2021. BOE-A-2021-15860.

- Link a la referencia: [Disposición 15860 del BOE núm. 234 de 2021](#)

Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [Boletín Oficial del Estado](#) (234). 30 de septiembre de 2021. BOE-A-2021-15861.

- Link a la referencia: [Disposición 15861 del BOE núm. 234 de 2021](#)

Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

- Link a la referencia: [Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los Pliegos rectores de los contrato que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. - Fondos Europeos NG y 2021-2027 - FEMP \(femp-fondos-europa.es\)](#)

Gobierno de España. (2020). Acuerdo de Asociación de España 2021-2027.

- Link a la referencia: [https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20220616\\_ACUERDO\\_DE\\_ASOCIACION.pdf](https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20220616_ACUERDO_DE_ASOCIACION.pdf)

Consejo de la Unión Europea. (s.f.). Presupuesto de la UE a largo plazo 2021-2027 y paquete de recuperación.

- Link a la referencia: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

Domingo José Saldaña  
Interventor General  
Ayuntamiento de Almería



## 3. El presupuesto

### 3.1. El presupuesto

#### 3.1.1. Concepto de presupuesto

##### ¿Qué es el presupuesto?

El presupuesto es el instrumento de planificación y control por el que la Entidad Local realiza la estimación o previsión de los gastos que como máximo puede realizar y de los ingresos a obtener por la Hacienda Pública durante el ejercicio (año natural)<sup>1</sup>.

##### ¿Qué significa que las previsiones de gastos tienen carácter vinculante tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo<sup>2</sup>?

Ello se traduce en que los gastos únicamente se destinarán a la finalidad para la que fueron consignados en el presupuesto y que no se podrán comprometer gastos por importe superior a los créditos consignados, so pena de nulidad de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma y sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar<sup>3</sup>. Si resultase necesario realizar un gasto diferente a los consignados en el presupuesto, se deberá tramitar una modificación presupuestaria en los términos que se expondrán más adelante.

#### 3.1.2. Contenido y documentos que integran el presupuesto

##### ¿Cuáles son los componentes del presupuesto de una Entidad Local?

El presupuesto de una Entidad Local está integrado por:

- El Presupuesto de la propia Entidad.
- El de sus organismos autónomos dependientes.
- Los estados de previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad.
- Los estados de previsión de ingresos y gastos de las entidades públicas empresariales.

Por su parte, los presupuestos y estados de previsión de los consorcios adscritos<sup>4</sup>, las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas y las fundaciones locales no forman parte del presupuesto general, pero sí forman parte de los anexos que integran el expediente presupuestario.

##### ¿Es lo mismo presupuesto y expediente presupuestario?

No, no es lo mismo. El presupuesto (presupuesto de gastos, presupuesto de ingresos y bases de ejecución del presupuesto) forma parte del expediente presupuestario, junto con los anexos, la documentación complementaria y el informe de intervención.

1. Artículos 162 TRLHL y 2 RD 500/1990.

2. Artículo 172 TRLHL.

3. Artículo 173.5 TRLHL.

4. Ha de tenerse en cuenta que, con base en lo previsto en el 122.1 LRJSP, «Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril». En consecuencia, la IGAE ha deducido su condición de entidades contables, al incluirse a los consorcios en los presupuestos y en la cuenta general. Véase Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades locales, Aplicación de la normativa presupuestaria a las entidades locales. Contestación a las consultas más frecuentes, 1ª edición, marzo 2018. Consulta 62. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/RESUMEN%20CONSULTAS%20A%2026-03-2018.pdf>.

¿Qué documentos forman el expediente presupuestario de la Entidad Local?

La documentación que integra el expediente del presupuesto de la Entidad Local puede esquematizarse como sigue:

|                                                        | ENTIDAD LOCAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ORGANISMO AUTÓNOMO | SOCIEDAD MERCANTIL<br>ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------|
| <b>PRESUPUESTOS</b><br>(artículo 164<br>TRLHL)         | <ul style="list-style-type: none"><li>» Estado de gastos.</li><li>» Estado de ingresos.</li><li>» Memoria explicativa.</li><li>» Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior.</li><li>» Avance de liquidación, al menos 6 meses) del presupuesto corriente.</li><li>» Anexo de personal.</li><li>» Anexo de inversiones.</li><li>» Informe económico financiero.</li><li>» Anexo de beneficios fiscales.</li><li>» Anexo convenios con la Comunidad Autónoma sobre gasto social<sup>5</sup>.</li><li>» Si hay presupuesto prorrogado, y si así procede, relación de modificaciones presupuestarias efectuadas sobre el presupuesto prorrogado a anular por encontrarse previstas en previsiones y/o créditos iniciales</li></ul> <hr/> <p>Bases de ejecución<sup>6</sup>.</p> |                    |                                                   |
| <b>ESTADOS DE PREVISIÓN</b><br>(artículo 164<br>TRLHL) | Estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles de capital íntegramente perteneciente a la Entidad Local.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                    |                                                   |

5. En concreto la norma habla de Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Pues bien, ha de hacerse constar que el mencionado precepto, artículo 57 bis LRBRL, ha sido declarado inconstitucional por la STC de tres de marzo de dos mil dieciséis.

6. Artículos 165 TRLHL y 9 RD 500/1990.

|                                          | ENTIDAD LOCAL                                                                                                                                                                         | ORGANISMO AUTÓNOMO | SOCIEDAD MERCANTIL<br>ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL                                                                                                         |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ANEXOS</b><br>(artículo 166<br>TRLHL) | <ul style="list-style-type: none"><li>» Planes y programas de inversión y financiación cuatrianuales.</li><li>» Estado de previsión de movimientos y situación de la deuda.</li></ul> |                    | Programas anuales de actuación, inversiones y financiación sociedades mercantiles de capital íntegra o mayoritariamente perteneciente a la Entidad Local. |
|                                          | Estados de consolidación del presupuesto de la Entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de los organismos autónomos y sociedades mercantiles.                  |                    |                                                                                                                                                           |
| <b>INFORMES</b>                          | <ul style="list-style-type: none"><li>» Informe de intervención.</li><li>» Informe sobre cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.</li></ul>                          |                    |                                                                                                                                                           |

3.1.3. El procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto

¿Cuáles son los órganos competentes en el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto?

La formación del presupuesto corresponde al Presidente de la Entidad Local y su aprobación corresponde al Pleno.

¿Cuál es el procedimiento para aprobar el presupuesto?

- Antes del 15 de octubre el Presidente debe remitir al Pleno el presupuesto.
- Recibido el presupuesto, el Pleno procederá a su aprobación, enmienda o devolución.
- Aprobado provisionalmente el presupuesto, será expuesto al público, previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, durante quince días hábiles, durante los cuales los interesados podrán presentar reclamaciones ante el Pleno.
- Si durante los quince días no hay reclamaciones, el presupuesto queda definitivamente aprobado. Si en el plazo de

exposición pública se presentan reclamaciones, el Pleno dispone de un mes para resolverlas.

- El presupuesto definitivamente aprobado se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia resumido por capítulos. Una vez publicado entrará en vigor.
- Se remitirá copia del presupuesto aprobado tanto al Ministerio de Economía y Hacienda como a la Comunidad Autónoma.
- Una copia del presupuesto aprobado definitivamente permanecerá a disposición del público hasta el final del ejercicio.

¿Aprobación del presupuesto y de la plantilla de personal es un único procedimiento?

No, se trata de dos procedimientos distintos: el de aprobación del presupuesto y el de aprobación de la plantilla de personal. La peculiaridad estriba en el hecho de que las Entidades Locales tienen que aprobar la plantilla de personal de forma simultánea con su presupuesto<sup>7</sup>.

¿Es posible que se apruebe la plantilla de personal si la Entidad no tiene una relación de puestos de trabajo aprobada?

Sí, lo es, tal y como ha ratificado la jurisprudencia<sup>8</sup>.

7. Artículos 90 LRBRL y 18 RD 500/1990.

8. Véase la Sentencia 90/2020, de 19 de febrero de 2020, de la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7fcacb32a6788aab/20200416>.

### **¿Puede el Pleno de la Corporación aprobar de forma separada los presupuestos y estados de previsión que conforman el presupuesto general de la Entidad?**

No, sólo cabe la aprobación del presupuesto general de la Entidad íntegramente<sup>9</sup>.

### **¿Se aplica la legislación de transparencia a la exposición pública del expediente presupuestario?**

No, no se aplica porque en la normativa reguladora ya se recoge específicamente un régimen concreto de publicidad de dicho expediente<sup>10</sup>.

### **3.1.4. La cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto**

#### **¿A quién corresponde la facultad de presentar al Pleno de la Corporación una cuestión de confianza vinculada a la aprobación (o modificación) del presupuesto anual?**

Exclusivamente a la Alcaldía<sup>11</sup>.

#### **¿Cuál es la tramitación que debe seguirse?**

La tramitación de la cuestión de confianza debe cumplir estos requisitos<sup>12</sup>:

- Debe contemplarse expresamente en el orden del día de la sesión que el Pleno celebre.
- El acuerdo de aprobación del proyecto de presupuesto debe haberse debatido previamente en el Pleno y haber sido rechazado por este.
- Para la aprobación de la cuestión de confianza se exige el voto de la mayoría simple de los miembros presentes.
- Si el acuerdo resulta aprobado se retoman los trámites normales de aprobación del presupuesto.

9. Artículo 168.5 TRLHL.

10. Disposición adicional primera LTBG, disposición adicional cuarta LTPA.

11. Artículos 22.3 LRBR y 197.bis 1 a) LOREG.

12. Artículo 197 bis LOREG.

13. Artículo 170 TRLHL.

14. Artículo 171 TRLHL.

15. Artículo 170.2 TRLHL.

- Si no se aprueba el acuerdo, la confianza se entenderá otorgada, y el acuerdo aprobado, si en el plazo de un mes no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a la Alcaldía, o, si se presenta la moción de censura en plazo, esta no prospera.

### **3.1.5. La impugnación del presupuesto**

#### **¿Cuáles son los medios de impugnación del presupuesto?**

Existen dos vías para impugnar el presupuesto:

1. Presentar reclamación previa frente a la aprobación inicial del presupuesto y por los motivos legalmente tasados<sup>13</sup>.
2. Interponer recurso contencioso-administrativo frente a la aprobación definitiva del presupuesto<sup>14</sup>.

#### **¿Quién está legitimado para impugnar el presupuesto?**

El presupuesto puede impugnarse por quien revista la condición de interesado, es decir:

- a) Los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad Local.
- b) Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la Entidad Local.
- c) Los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.

#### **¿Son tasados los motivos por los que se puede impugnar el presupuesto?**

Únicamente en el caso de reclamación previa frente a la aprobación inicial del presupuesto están tasados legalmente los motivos<sup>15</sup>:

- a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en la normativa reguladora.
- b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad Local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.
- c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de estos respecto a las necesidades para las que esté previsto.

### 3.1.6. La prórroga presupuestaria

#### ¿Qué ocurre si llega el 1 de enero y la Entidad no ha aprobado el presupuesto del ejercicio?

Cuando se inicia un ejercicio económico (1 de enero año n) y no ha entrado en vigor el presupuesto correspondiente (año n) se produce la prórroga presupuestaria, con otras palabras, se considera prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior (n-1), que es el presupuesto base del prorrogado. La prórroga se mantendrá hasta que se entre en vigor el nuevo presupuesto que previamente se apruebe<sup>16</sup>.

#### ¿Es posible una prórroga automática del presupuesto anterior? ¿Se prorrogan todos los créditos del ejercicio anterior sin variación alguna?

No. Los créditos del ejercicio anterior (n-1) que no se prorrogan son los siguientes (ajustes a la baja):

1. Las modificaciones de crédito.
2. Los créditos destinados a servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior.
3. Los créditos financiados con ingresos específicos o afectados que exclusivamente se fuesen a percibir en ese ejercicio.

Constatado que no va a ser posible tener aprobado y en vigor el nuevo presupuesto del ejercicio, la Resolución o Decreto aprobando la prórroga, con los pertinentes ajustes a la baja, debe dictarse antes del 1 de enero.

Aprobada y en vigor la prórroga se puede, por medio de Decreto o Resolución, realizar ajustes al alza de los



(cc0) imagen de Lukas Blazek en unsplash

créditos del presupuesto prorrogado cuando concurren las siguientes circunstancias:

- Que existan compromisos firmes de gastos correspondientes a mayores cargas financieras anuales generadas por operaciones de crédito aprobadas en ejercicios anteriores.
- Que el margen de los créditos no prorrogables correspondientes a servicios o programas que hayan concluido en el ejercicio inmediato anterior permita realizar este ajuste, aunque sólo se pueda dotar parcialmente el mayor gasto previsto.

#### ¿Se pueden prorrogar las subvenciones nominativas contempladas en el presupuesto?

No, las subvenciones nominativas se conceden en el presupuesto para el ejercicio en el que el mismo se aprueba, no para ejercicios posteriores en que se prorrogue<sup>17</sup>.

#### ¿Cabe aprobar la prórroga de un presupuesto prorrogado?

Sí, como se ha anticipado líneas atrás, el artículo 169.6 TRLHL expresamente indica que se considerará automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior, por lo que no hay previsión legal que exija tomar como referencia el último presupuesto aprobado por el Pleno de la Entidad. Con otras palabras, si en el ejercicio n+1 se aprueba la prórroga del ejercicio n y a lo largo del ejercicio n+1 no se consigue la aprobación del presupuesto n+1 ni del presupuesto n+2, el presupuesto prorrogado en n+2 será el prorrogado en el ejercicio n+1.

<sup>16</sup>. Artículos 169.6 TRLHL y 21 RD 500/1990.

<sup>17</sup>. En este sentido se pronuncia la Circular 1/2019, de 27 de marzo, de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/FI/Documents/circular%201-2019.pdf>.

## 3.2. La estructura presupuestaria

### 3.2.1. Estructura presupuestaria. Clasificaciones de gastos e ingresos

#### ¿Qué es la estructura presupuestaria?

A través de la estructura presupuestaria se proporciona información sobre:

- Quién gasta, qué unidad administrativa. Esta información la proporciona la denominada clasificación orgánica de los gastos.
- Para qué se gasta, con qué finalidad, esto es, por ejemplo, cultura, deporte, festejos, etc., a lo que alude la clasificación funcional por programas de los gastos.
- En qué se gasta, es decir, gastos de personal, gastos financieros, gastos en suministros, etc., referencias proporcionadas por la clasificación económica de los gastos.
- Quién ingresa, esto es la clasificación orgánica de los ingresos.
- Qué se ingresa, o lo que es lo mismo, de qué clase de recurso se trata, impuestos, directos o indirectos, tasas, subvenciones recibidas, etc., a lo que se refiere clasificación económica de los ingresos.

La regulación de la estructura presupuestaria se contiene tanto en el TRLHL como en la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre modificada por la Orden HAP 419/2014, de 14 de marzo.

Las Entidades Locales tienen que elaborar sus presupuestos teniendo en cuenta la naturaleza de los ingresos y los gastos (clasificación económica) y las finalidades y objetivos que con los gastos se pretenden conseguir (clasificación por programas).

La clasificación económica consta de tres niveles obligatorios, capítulo (un dígito), artículo (dos dígitos) y concepto (tres dígitos), y, opcionalmente puede ampliarse con dos niveles más, el subconcepto (cuatro dígitos) y la partida (cinco dígitos).

La clasificación por programas se divide en tres niveles obligatorios, a saber, áreas de gasto (un dígito), políticas

de gasto (dos dígitos) y grupos de programas (tres dígitos), a su vez, los grupos de programas se pueden desarrollar en programas (cuatro dígitos) y subprogramas (cinco dígitos).

Como se ha señalado líneas atrás, además de la estructura económica y por programas cabe la posibilidad de que las Entidades Locales puedan presentar sus presupuestos con base en la propia estructura de la Entidad, nos referimos a la clasificación orgánica, que, a diferencia de la clasificación económica y la clasificación por programas, no es obligatoria para la Entidad.

#### ¿Qué hacemos si un gasto es susceptible de encuadrarse en más de una política de gasto?

Puede imputarse a la que se considere más adecuada a los objetivos y finalidades definidos teniendo en cuenta tanto criterios cuantitativos como cualitativos.

#### ¿Se debe imputar al presupuesto de gastos una subvención en especie concedida?

Sí, exactamente de la misma forma que si fuera una subvención dineraria, porque así lo prevé la precitada Orden EHA 3565/2008, tanto en relación con las transferencias corrientes (a imputar al capítulo 4 de gastos) como con las transferencias de capital (a imputar al capítulo 7 de gastos).

### 3.2.2. La aplicación presupuestaria

#### ¿Qué es la aplicación presupuestaria?

La aplicación presupuestaria es la unidad presupuestaria mínima en la que se expresa la consignación de gastos; vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas (a nivel de grupo de programas) y económica (a nivel de concepto). Lo normal es que la aplicación presupuestaria esté formada por seis cifras, pero puede ser mayor si se emplean los cuatro y hasta cinco niveles de clasificación que están permitidos.

En caso de que la Entidad optase por hacer uso de la clasificación orgánica, la aplicación presupuestaria vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica, por programas y económica.



¿Se pueden crear aplicaciones presupuestarias no previstas en el presupuesto?

Sí, si lo prevén las bases de ejecución del presupuesto y se cuenta con crédito en la bolsa de vinculación<sup>18</sup>.

3.3. Las modificaciones presupuestarias

¿Qué es una modificación presupuestaria?

Una vez que se aprueban definitivamente los presupuestos, estos pueden sufrir variaciones a las que se denomina «modificaciones presupuestarias».

¿Cuáles son las modificaciones presupuestarias que se pueden realizar?

Las modificaciones presupuestarias previstas en la normativa aplicable son las siguientes:

| MODIFICACIÓN                                                     | CONCEPTO                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Crédito extraordinario <sup>19</sup>                             | Incremento del presupuesto de gastos cuando sea preciso realizar un gasto concreto que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y para el que no existe crédito en el presupuesto de la Entidad.                 |
| Suplemento de crédito <sup>20</sup>                              | Incremento del presupuesto de gastos cuando sea preciso realizar un gasto concreto que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y para el que no existe crédito suficiente en el presupuesto de la Entidad       |
| Ampliación de crédito <sup>21</sup>                              | Incremento del presupuesto de gastos, mediante el incremento de las partidas que en las bases de ejecución se consideran como ampliables.                                                                               |
| Transferencia de crédito de la misma área de gasto <sup>22</sup> | Modificación del presupuesto de gastos mediante el trasvase de crédito a otras partidas. El crédito de una aplicación incremento mediante la disminución del crédito en otra de distinto nivel de vinculación jurídica. |
| Transferencia de crédito de distinta área de gasto <sup>23</sup> |                                                                                                                                                                                                                         |
| Transferencia de crédito en materia de personal <sup>24</sup>    |                                                                                                                                                                                                                         |

18. Véase la Circular número 2 de la IGAE, de 11 de marzo de 1985.

19. Artículos 177 TRLHL y 35-38 RD 500/1990.

20. Artículos 177 TRLHL y 35-38 RD 500/1990.

21. Artículos 178 TRLHL y 39 RD 500/1990.

22. Artículos 180 TRLHL y 40-41 RD 500/1990.

23. Artículos 180 TRLHL y 40-41 RD 500/1990.

24. Artículos 180 TRLHL y 40-41 RD 500/1990.

| MODIFICACIÓN                              | CONCEPTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Generación de crédito <sup>25</sup>       | Incremento del presupuesto de gastos al darse un incremento de ingresos de naturaleza no tributaria que no estaban previstos inicialmente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Incorporación de remanentes <sup>26</sup> | <p>Incorporación al presupuesto de gastos de los remanentes de crédito (créditos que no han sido gastados) del ejercicio anterior procedentes de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, así como las transferencias de créditos concedidos o autorizadas en el último trimestre del ejercicio (n-1).</li><li>» Los créditos que amparen compromisos de gastos del ejercicio anterior y que se encuentran pendientes de recepcionar el bien, suministro o servicio.</li><li>» Los créditos por operaciones de capital.</li><li>» Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados.</li></ul> |
| Bajas por anulación <sup>27</sup>         | <p>Disminución total o parcial del crédito asignado a una aplicación presupuestaria, siempre que no implique la perturbación en la prestación del correspondiente servicio.</p> <p>Los supuestos que pueden dar lugar a una baja por anulación son:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» La financiación del remanente negativo de tesorería.</li><li>» La financiación de créditos extraordinarios o suplementos de créditos.</li><li>» La ejecución de otros acuerdos de Pleno de la Entidad Local.</li></ul>                                                                                                                                                                                |

¿Cómo se financian las modificaciones presupuestarias?

Los recursos financiadores para cada una de las modificaciones presupuestarias son los que se esquematizan en la tabla que sigue:

| MODIFICACIÓN           | RECURSO FINANCIADOR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Crédito extraordinario | <ul style="list-style-type: none"><li>» Con cargo al remanente líquido de tesorería.</li><li>» Con nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los previstos en algún concepto del presupuesto corriente.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Suplemento de crédito  | <ul style="list-style-type: none"><li>» Mediante anulaciones o bajas de créditos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidos, siempre que dicha reducción no implique la perturbación de la prestación del servicio.</li><li>» Con los recursos procedentes de una operación de crédito si el gasto es un gasto de inversión. Si se trata de gastos corrientes podrá acudir a una operación de crédito como recurso financiador si conjuntamente se cumplen estos requisitos:<ol style="list-style-type: none"><li>1. Que el Pleno apruebe por mayoría absoluta la insuficiencia de otros medios de financiación.</li><li>2. Que se trate de gastos que expresamente hayan sido declarados necesarios y urgentes.</li><li>3. Que el importe de la operación de crédito a formalizar no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la Entidad (capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos).</li><li>4. Que la carga financiera de la Entidad por amortización de deuda e intereses, incluida la de la operación que se pretende, no supere el 25 % de los recursos por operaciones corrientes (capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos).</li><li>5. Que la operación quede cancelada antes de que se renueve la Corporación que la concierte (de ahí que sean comúnmente conocidos como «préstamos de legislatura»).</li></ol></li></ul> |

25. Artículos 181 TRLHL y 43-44 RD 500/1990.

26. Artículos 182 TRLHL y 47 RD 500/1990.

27. Artículos 49-51 RD 500/1990.

| MODIFICACIÓN                                           | RECURSO FINANCIADOR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ampliación de crédito</b>                           | Recursos afectados determinados en las bases de ejecución (excesos de derechos reconocidos sobre las previsiones de tales ingresos afectados).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Transferencia de crédito misma área de gasto</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>» El crédito de cualquier aplicación de gastos que no sean afectados con la siguiente limitación: no pueden ceder crédito las aplicaciones que previamente han sido incrementadas a través de una modificación previa, ni pueden recibir aquellas que anteriormente hayan cedido a otras, salvo cuando se trate de transferencia de créditos para gastos de personal.</li> <li>» Esta limitación no opera en caso de transferencias de créditos que se refieran a programas de imprevistos y funciones no clasificadas, ni tampoco cuando respondan a reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Transferencia de crédito distinta área de gasto</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Transferencia de crédito en materia de personal</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Generación de crédito</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>» Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar de forma conjunta con la Entidad gastos. Requisito indispensable para poder generar crédito es contar con el reconocimiento del derecho (por ejemplo, ingreso de la subvención) o el compromiso de aportación (por ejemplo, que se haya suscrito el Convenio por el que se concede subvención).</li> <li>» Enajenaciones de bienes patrimoniales de la Entidad. De nuevo, requisito indispensable para poder generar crédito es contar con el reconocimiento del derecho o el compromiso de aportación.</li> <li>» Ingresos no tributarios procedentes de la prestación de servicios (precios públicos, principalmente). Se genera crédito con el reconocimiento del derecho, pero el crédito generado permanecerá en situación de no disponible hasta que no se produzca la efectiva recaudación de los mayores derechos reconocidos.</li> <li>» Reembolsos de préstamos concedidos no previstos en el presupuesto. Como en el caso anterior, se genera crédito con el reconocimiento del derecho, pero el crédito generado permanecerá en situación de no disponible hasta que no se produzca la efectiva recaudación.</li> <li>» Los reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto por cuanto suponen la reposición de crédito en la correspondiente partida presupuestaria<sup>28</sup>.</li> </ul> |
| <b>Incorporación de remanentes</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>» El remanente líquido de tesorería.</li> <li>» Nuevos o mayores ingresos recaudados sobre los totales previstos en el presupuesto corriente. En el caso de incorporación remanentes de créditos para gastos con financiación afectada, son recursos financiadores:</li> <li>» Preferentemente los excesos de financiación y los compromisos firmes de aportación afectados a los remanentes que se pretenden incorporar.</li> <li>» Los anteriormente señalados en la parte del gasto a financiar con recursos no afectados.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

28. En efecto, como se desprende de lo que se acaba de exponer, aunque este apartado se contiene en la regulación relativa a las generaciones de crédito, realmente no se trata de una modificación presupuestaria, sino simplemente de una reposición de crédito.

¿Quién y cómo se aprueban las modificaciones presupuestarias?

Para responder a ello nos vamos a servir de esta tabla:

| MODIFICACIÓN                                    | ÓRGANO DE APROBACIÓN                                                                               | PROCEDIMIENTO                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Crédito extraordinario                          | Pleno de la Entidad Local                                                                          | Misma tramitación que la aprobación del presupuesto.                                                                                                 |
| Suplemento de crédito                           |                                                                                                    |                                                                                                                                                      |
| Ampliación de crédito                           | A determinar en las bases de ejecución.                                                            | A determinar en las bases de ejecución.                                                                                                              |
| Transferencia de crédito misma área de gasto    | A determinar en las bases de ejecución.                                                            | A determinar en las bases de ejecución.                                                                                                              |
| Transferencia de crédito distinta área de gasto | Aprobación por el Pleno.                                                                           | Misma tramitación que la aprobación del presupuesto.                                                                                                 |
| Transferencia de crédito en materia de personal | A determinar en las bases de ejecución, en todo caso aun cuando afecte a distintas áreas de gasto. | A determinar en las bases de ejecución.                                                                                                              |
| Generación de crédito                           | A determinar en las bases de ejecución.                                                            | A determinar en las bases de ejecución.                                                                                                              |
| Incorporación de remanentes                     | A determinar en las bases de ejecución.                                                            | A determinar en las bases de ejecución.<br>En todo caso, no serán incorporables los créditos declarados no disponibles ni los remanentes de créditos |
| Bajas por anulación                             | Pleno de la Entidad Local                                                                          |                                                                                                                                                      |

3.4. El crédito presupuestario

¿Qué es el crédito presupuestario?

El crédito presupuestario es la expresión cifrada de la aplicación presupuestaria.

¿Cuál es la diferencia entre crédito inicial y crédito definitivo?

El crédito inicial es la cuantía que la aplicación tiene asignada en el presupuesto definitivamente aprobado y el crédito definitivo es el resultado de los aumentos o disminuciones que sufre el crédito inicial como consecuencia de las modificaciones presupuestarias (a las que nos hemos referido anteriormente).

¿En qué situación se pueden encontrar los créditos?

Los créditos consignados en el presupuesto de gastos pueden encontrarse en una de las siguientes situaciones<sup>29</sup>:

- Créditos disponibles.
- Créditos retenidos para gastar.
- Créditos retenidos para transferencias y bajas.
- Créditos retenidos para acuerdos de no disponibilidad.
- Créditos no disponibles.

3.5. La ejecución del presupuesto

3.5.1. Las fases de ejecución del gasto

El procedimiento administrativo para la ejecución del presupuesto de gastos se compone del procedimiento de ejecución del gasto y del procedimiento de pago conforme al siguiente esquema<sup>30</sup>:



(cc0) Pexels, imagen de Tiger Lily

| EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GASTOS                       |                                            |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO                   | PROCEDIMIENTO DE PAGO                      |
| Autorización (Fase A) <sup>31</sup>                    | Ordenación del pago (Fase P) <sup>32</sup> |
| Disposición o compromiso (Fase D) <sup>33</sup>        |                                            |
| Reconocimiento de la obligación (Fase O) <sup>34</sup> |                                            |

29. Artículo 30 RD 500/1190 e ICAL Normal.

30. Artículos 183-189 TRLHL.

31. Artículos 54-55 RD 500/1990.

32. Artículos 186-187 TRLH y 61-62 RD 500/1990.

33. Artículos 56-57 RD 500/1990.

34. Artículos 58-60 RD 500/1990.

### ¿En qué consiste la autorización del gasto?

Se trata del acto de carácter interno por el que el órgano competente de la Entidad<sup>35</sup> decide realzar un gasto por una cuantía cierta o aproximada. Supone el inicio del procedimiento de ejecución del gasto, pero no implica relación con terceros, de modo que se puede revocar. Por ejemplo, en materia de contratos la aprobación de los pliegos implica la aprobación del gasto<sup>36</sup>.

### ¿Qué es la disposición o compromiso del gasto?

Es el acto, con relevancia jurídica para terceros, por el que se acuerda la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe determinado. Así, por ejemplo, en contratación, la disposición o compromiso de gasto se produce al adjudicarse el contrato.

El órgano competente para la disposición del gasto es el mismo que para la autorización, con la excepción prevista para el caso de los municipios de gran población, para los que el artículo 127 g) LRBRL reconoce a la Junta de Gobierno Local la competencia para la disposición de gastos autorizados por el Pleno de la Corporación.

### ¿Qué significa reconocer una obligación?

Al reconocer una obligación se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido, es decir, reconocida la obligación, formalmente nace un acreedor de la Entidad. Conforme al principio de «servicio prestado» no es posible el reconocimiento de la obligación hasta que no se realice la prestación y se acredite documentalmente. La competencia de reconocimiento de obligación corresponde al Presidente de la Entidad, excepto cuando se trate de un reconocimiento extrajudicial de créditos de competencia de Pleno.

### ¿Es posible la acumulación de varias fases de ejecución del gasto?

Sí. La norma establece la posibilidad de que, en determinadas ocasiones, expresamente previstas en las bases de ejecución, las Entidades Locales puedan abarcar en un solo acto administrativo las fases de ejecución del gasto, tales casos de acumulación de fases son:

1. Autorización- disposición (AD)
2. Autorización- disposición- reconocimiento de la obligación (ADO).

### ¿Cómo se extinguen las obligaciones presupuestarias?

La forma más habitual de extinción de las obligaciones es el pago, pero no es la única. Así, hay que añadir la prescripción, la compensación o cualquier otro medio en los términos establecidos en la LGP y en las disposiciones especiales que resulten de aplicación<sup>37</sup>.

### ¿Existe diferencia entre la ordenación del pago y el pago material?

Sí, son dos conceptos distintos. La ordenación el pago es el acto administrativo mediante el que el ordenador de pagos, con base en una obligación reconocida y liquidada, expide orden de pago contra la tesorería de la Entidad. La competencia corresponde al Presidente de la Entidad Local, quien podrá delegarla. Asimismo, se prevé en la normativa la posibilidad de creación de unidades específicas para la ordenación de pagos.

Por su parte, el pago material es la materialización del pago al acreedor, a través de transferencia bancaria, cheques, dinero efectivo de caja o compensación de obligaciones del acreedor con la Entidad.

35. Sobre los órganos competente para autorizar el gasto se ha de estar a lo dispuesto en los artículos 21, 22, 33, 123, 124 y 127 LRBRL, así como en la DA segunda de la LCSP.

36. Así, el artículo 117.1 LCSP dispone que «Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto (...)».

37. Artículo 73.6 LGP.



### ¿Cuáles son los pagos preferentes? ¿Cómo se determina el orden de pago a los proveedores?

Los pagos preferentes son, por este orden, los derivados de 1) la deuda pública, 2) los gastos de personal y 3) las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores<sup>38</sup>. El resto se acomodará a lo dispuesto en el plan de disposición de fondos.

El orden de pago a los proveedores viene determinado en el plan de disposición de fondos que se apruebe, que, a su vez, debe respetar el orden de registro de las facturas en el registro de facturas<sup>39</sup>.

### ¿Se puede ordenar un pago en especie?

Sí, por ejemplo, en el caso de la concesión de premios o subvenciones en especie.

## 3.5.2. Procedimientos especiales de ejecución de gasto: pagos a justificar y anticipos de caja fija

### ¿Qué son los pagos a justificar?

El procedimiento ordinario de pago de las obligaciones presupuestarias es el pago en firme (artículo 189 TRLHL) previa acreditación documental de la realización de la prestación. Ahora bien, cuando la orden de pago no se pueda acompañar de los documentos acreditativos del reconocimiento de la obligación (esto es, generalmente las facturas), nos encontramos ante un pago a justificar<sup>40</sup>.

### ¿Y los anticipos de caja fija?

Se trata de fondos librados a justificar a favor de un habilitado, cajero o pagador para atender al pago inmediato (y posterior aplicación al presupuesto) de gastos de carácter

periódico o repetitivo tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros gastos de similares características<sup>41</sup>.

## 3.5.3. Las fases de ejecución de los ingresos

### ¿Cuáles son las fases en la ejecución del presupuesto de ingresos?

La normativa distingue tres fases en la ejecución del presupuesto de ingresos:

1. Compromiso de ingresos<sup>42</sup>: Es el acto por el que un tercero ajeno a la Entidad Local, mediante la firma de un acuerdo, se obliga a la aportación de una determinada cantidad destinada a financiar total o parcialmente un gasto determinado previo cumplimiento de determinados requisitos o condiciones. Por ejemplo, constituye un compromiso de ingreso la suscripción de un Convenio por el que una Diputación instrumenta la subvención concedida a un Ayuntamiento para financiar una determinada actividad, actuación o proyecto.
2. Reconocimiento o liquidación de derechos: Se produce cuando se incorpora al balance un crédito de la Entidad frente a un tercero, consecuencia de un hecho realizado, es decir, cuando la Entidad puede exigir a un tercero determinado una cantidad concreta. Por ejemplo, la aprobación de padrones supone el reconocimiento de derechos.

Los derechos reconocidos pueden ser:

- » Derechos reconocidos de contraído previo
  1. Por ingreso directo
  2. Por recibo
- » Derechos reconocidos sin contraído previo o contraído simultáneo
  1. Por declaraciones- autoliquidaciones
  2. Otros ingresos sin contraído previo

38. Artículos 153 CE, 187 TRLHL y 65 RD 500/1990.

39. Este es el criterio adoptado en el artículo 5 del Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPYSF.

40. Apartados 1 y 2 del artículo 190 TRLHL. Asimismo, en las bases de ejecución del presupuesto podrán establecerse las normas de regulación de expedición de órdenes de pago a justificar.

41. Artículo 190.3 TRLHL. Asimismo, en las bases de ejecución del presupuesto se podrán establecer las normas que regulen estos anticipos.

42. Artículo 45 RD 500/1990.

3. Ingreso material o cobro: Es la fase de realización de los derechos liquidados a favor de la Entidad Local y se produce cuando se produce la entrada de fondos en la tesorería, ya sea de forma material, o de forma virtual (por ejemplo, en el caso de compensación).

## 3.6. La liquidación del presupuesto

### 3.6.1. La liquidación de presupuesto

#### ¿Qué es la liquidación del presupuesto?

La liquidación del presupuesto es el resultado de su ejecución definitiva a fecha 31 de diciembre, momento en el que se ponen de manifiesto todos los derechos y las obligaciones reconocidas y los cobros y pagos realizados<sup>43</sup>. De esta forma se conoce el grado de realización del presupuesto mediante la comparación de los créditos consignados y los realmente gastados y de los ingresos previstos y los realmente realizados.

#### ¿Qué magnitudes presupuestarias se obtienen con la liquidación?

La liquidación del presupuesto pondrá de manifiesto<sup>44</sup>:

- Respecto del presupuesto de gastos, y para cada partida presupuestaria, los créditos iniciales, sus modificaciones y los créditos definitivos, los gastos autorizados y comprometidos, las obligaciones reconocidas, los pagos ordenados y los pagos realizados.
- Respecto del presupuesto de ingresos, y para cada concepto, las previsiones iniciales, sus modificaciones y las previsiones definitivas, los derechos reconocidos y anulados, así como los recaudados netos.

Como consecuencia de la liquidación del presupuesto deberán determinarse:

1. Los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre.
2. El resultado presupuestario del ejercicio.
3. Los remanentes de crédito.
4. El remanente de tesorería.

#### ¿A quién corresponde la competencia para aprobar la liquidación?

La competencia para aprobar la liquidación corresponde al Presidente de la Entidad Local, previo informe de intervención

#### ¿Cuáles son los plazos de aprobación y remisión de la liquidación?

Los estados demostrativos de la liquidación deben confeccionarse antes del día primero de marzo del ejercicio siguiente.

Las Entidades Locales deben remitir copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración del Estado y a la Comunidad Autónoma antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda<sup>45</sup>.

### 3.6.2. El resultado presupuestario

#### ¿Qué es el resultado presupuestario? ¿Y el resultado presupuestario ajustado?

El resultado presupuestario viene determinado por la diferencia entre los derechos liquidados netos y las obligaciones reconocidas netas. En otras palabras, el resultado presupuestario nos indica en qué medida los ingresos presupuestarios del ejercicio han cubierto los gastos.

El resultado presupuestario ajustado es la magnitud resultante de someter al resultado presupuestario a los ajustes previstos en la norma, a saber:

<sup>43</sup>. La regulación de la liquidación del presupuesto se contiene fundamentalmente en los artículos 191-193 TRLHL y 89 y ss. RD 500/1990.

<sup>44</sup>. Artículo 93 RD 500/1990.

<sup>45</sup>. Artículo 193.5 TRLHL. En caso de falta de remisión de la liquidación en plazo, la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, en su artículo 36, faculta al Ministerio de Hacienda para retener los anticipos mensuales de la participación en los tributos del Estado hasta que la Entidad envíe la información.

- 1. Los ajustes (en positivo y en negativo) derivados de las desviaciones de financiación que produzcan los gastos con financiación afectada.
- 2. El ajuste positivo derivado de la financiación de obligaciones con remanente líquido de tesorería.

|                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------|
| (+) Derechos reconocidos netos                                        |
| (-) Obligaciones reconocidas netas                                    |
| <b>= RESULTADO PRESUPUESTARIO</b>                                     |
| (+) Créditos gastados con reamente de tesorería para gastos generales |
| (+) Desviaciones de financiación negativas del ejercicio              |
| (-) Desviaciones de financiación positivas del ejercicio              |
| <b>= RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO</b>                            |

3.6.3. El remanente de tesorería

¿Qué es el remanente de tesorería?

El remanente de tesorería es la magnitud que mide la posición prevista de liquidez o de falta de liquidez de la Entidad partiendo de la hipótesis de cobrar a todos los deudores y de pagar a todos los acreedores a 31 de diciembre. Se obtiene de la realización del siguiente cálculo<sup>46</sup>:

|                                 |
|---------------------------------|
| 1. Fondos líquidos              |
| 2. Derechos pendientes de cobro |
| (+) del prepuesto corriente     |
| (+) de presupuestos cerrados    |

|                                                           |
|-----------------------------------------------------------|
| (+) de operaciones no presupuestarias                     |
| 3. Obligaciones pendientes de pago                        |
| (+) del prepuesto corriente                               |
| (+) de presupuestos cerrados                              |
| (+) de operaciones no presupuestarias                     |
| 4. Partidas pendientes de aplicación                      |
| (-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva |
| (+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva  |
| = REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL (1+2-3+4)                  |
| (-) SALDOS DE DUDOSO COBRO                                |
| (-) EXCESO DE FINANCIACIÓN AFECTADA                       |
| <b>= REMANENTE DE TESORERÍA PARA GASTOS GENERALES</b>     |

¿Qué significa el remanente de tesorería negativo?  
¿Qué medidas hay que adoptar al respecto?

El remanente de tesorería apunta a la capacidad de financiar los pagos con los cobros de la Entidad, sin necesidad de endeudarse, por lo tanto, si es negativo significa que se ha pagado por encima de las posibilidades de cobro. Ante dicha situación, la normativa sí que obliga a adoptar las siguientes medidas tasadas y por este orden<sup>47</sup>:

- 1. Reducir los gastos del nuevo presupuesto por la misma cuantía del remanente de tesorería negativo. Esta decisión de no disponibilidad de crédito debe adoptarla el Pleno en la primera sesión que celebre<sup>48</sup>. La expresada reducción sólo podrá revocarse por acuerdo del Pleno, a propuesta del Presidente, y previo informe del inter-ventor, cuando el desarrollo normal del presupuesto y

46. Artículos 101-105 RD 500/1990 y punto 24.6 de la Memoria de las Cuentas Anuales del PGCP anexo a la ICAL Normal. Sobre la provisión de dudoso cobro, véase el artículo 193 bis TRLHL.

47. Artículo 193 TRLHL. Véase también el artículo 10.4 RDL 4/2012 sobre las consecuencias de la generación de remanente de tesorería negativo.

48. La declaración de no disponibilidad no supondrá la anulación del crédito, pero con cargo al saldo declarado no disponible no podrán acordarse autorizaciones de gastos ni transferencias y su importe no podrá ser incorporado al Presupuesto del ejercicio siguiente. Véase el artículo 33 RD 500/1990.

la situación de la tesorería lo consintiesen (por ejemplo, se recibe un mayor ingreso de lo previsto).

2. Supletoriamente, si no fuera posible la reducción de gastos, se podrá acudir al concierto de operación de crédito por su importe, siempre que se den las siguientes condiciones<sup>49</sup>:
  - » El importe anual no puede superar el 5 % de los recursos por operaciones corrientes de la Entidad.
  - » La carga financiera total de la Entidad, incluida la derivada de la operación proyectada, no puede superar el 25 % de los precitados recursos.
  - » La operación que se concierte debe quedar cancelada antes de la renovación de la Corporación que la concierte.
3. De no adoptarse ninguna de las medidas previstas en los dos apartados anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuantía no inferior al repetido déficit.

### ¿Qué consecuencia tiene la no adopción de tales medidas?

Si en caso de remanente de tesorería negativo el siguiente presupuesto no se aprobara con superávit inicial por la misma cuantía, cabe la nulidad del presupuesto por incumplimiento del mandato legal que prescribe la aprobación del mismo con superávit inicial. Siendo este el argumento que se encuentra en reiterada jurisprudencia, no hay que perder de vista que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no queda invalidado el presupuesto aprobado sin superávit inicial siempre y cuando se haya aprobado un plan de saneamiento financiero al objeto de corregir el remanente de tesorería negativo derivado de la liquidación<sup>50</sup>.

## 3.7. La cuenta general

### 3.7.1. Concepto y contenido

#### ¿Qué es la cuenta general?

Todas las Entidades Locales, sus organismos autónomos y las sociedades mercantiles en cuyo capital tengan participación íntegra o mayoritaria las Entidades Locales estarán sometidas al régimen de contabilidad pública. Esta sujeción al régimen de contabilidad pública lleva consigo la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas<sup>51</sup>.

La cuenta general es el conjunto de documentos y estados, referido a cada ejercicio (coincidente con el año natural), que se elabora por la Entidad Local y que pondrá de manifiesto la gestión realizada en el aspecto económico (derechos reconocidos y obligaciones devengadas), financiero (situación de la tesorería), patrimonial (composición de las masas patrimoniales) y presupuestario (cómo se han desarrollado realmente en el ejercicio las previsiones iniciales de ingresos y créditos consignados)<sup>52</sup>. Es el instrumento que permite, tanto a la Corporación como a los administrados y ciudadanos en general, conocer las actuaciones que se han realizado durante el ejercicio presupuestario, permitiendo controlar el uso y destino que se ha dado a un volumen de fondos públicos.

#### ¿Es lo mismo cuentas anuales que cuenta general?

No, son dos conceptos distintos que hacen referencia a la parte y al todo, en el sentido de que las cuentas anuales se integran o forman parte de la cuenta general.

49. Tasadas en el artículo 177.5 TRLHL.

50. STS 6807/2008, de 20 de noviembre, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo. <https://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/3444431/tributario/20090108>.

51. Artículos 200-201 TRLHL.

52. Artículo 209 TRLHL.

Así la cuenta general estará integrada por<sup>53</sup>:

1. La cuenta de la propia Entidad.
2. La cuenta de los organismos autónomos.
3. Las cuentas anuales de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la Entidad Local.
4. Las cuentas anuales de las entidades públicas empresariales.
5. Las cuentas anuales de los consorcios adscritos a la Entidad Local<sup>54</sup>.

Las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación total o mayoritaria la Entidad Local y las entidades públicas empresariales dependientes formarán sus cuentas anuales según lo previsto por el Plan de Contabilidad de la empresa española<sup>55</sup> o en el de Pequeñas y Medianas Empresas<sup>56</sup> con las adaptaciones a los criterios específicos de las microempresas que, en su caso, procedan.

Por su parte, la ICAL Normal establece que las cuentas anuales que integran la cuenta de la propia Entidad Local y las que deberán formar cada uno de sus organismos autónomos son las siguientes<sup>57</sup>:

- El balance.
- La cuenta del resultado económico-patrimonial.
- El estado de cambios en el patrimonio neto.
- El estado de flujos de efectivo.
- El estado de liquidación del presupuesto.
- La memoria.

A las cuentas anuales de la propia Entidad y de cada uno de sus organismos autónomos se debe unir la siguiente documentación<sup>58</sup>:

- Las actas de arqueo de las existencias en caja referidas a fin de ejercicio.
- Las notas o certificaciones de cada entidad bancaria de los saldos existentes en las mismas a favor de la Entidad Local o del organismo autónomo, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria; en caso de discrepancia entre los saldos contables y los saldos bancarios se adjuntará un estado conciliatorio.
- Las cuentas anuales de las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación total o mayoritaria la Entidad Local.
- Las cuentas anuales de las unidades dependientes incluidas en el ámbito de aplicación de la LOEPYSF.
- Los estados integrados y consolidados de las cuentas determinados por el Pleno de la Corporación.
- En caso de los municipios con población superior a los 50.000 habitantes y la Entidades de ámbito territorial superior, además, acompañarán a la cuenta una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados.

La aplicación de los requisitos de la información y principios y criterios contables incluidos en la primera parte del PGCAL han de conducir a que las cuentas anuales muestren la imagen fiel. Cuando se considere que el

53. Artículo 209 TRLHL y Regla 44 ICAL Normal.

En aplicación del principio de transparencia consagrado en el artículo 6 LOEPYSF, ha de destacarse la novedad que introduce la nueva Instrucción de contabilidad en la cuenta general al incluir expresamente las cuentas anuales de las entidades públicas empresariales, y, como documentación complementaria a la misma, las cuentas anuales de todas las unidades dependientes de la Entidad Local incluidas en ámbito de la propia LOEPYSF cuyas cuentas no se integren en la cuenta general.

54. Ha de tenerse en cuenta que, con base en lo previsto en el 122.1 LRJSP, «Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril». En consecuencia, la IGAE ha deducido su condición de entidades contables, al incluirse a los consorcios en los presupuestos y en la cuenta general. A mayor abundamiento, la IGAE incluye la referencia los consorcios en su Resolución de 13 de noviembre de 2015, por la que se recomienda un nuevo formato normalizado de la Cuenta General de la Entidades Locales en soporte informático para su rendición. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-12526>.

55. Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

56. Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

57. Regla 45 ICAL Normal. El desarrollo a lo largo de todo el Capítulo II, Título IV, ICAL Normal. Estos documentos deberán elaborarse siguiendo las normas y ajustándose a los modelos concretos que se establecen en la tercera parte del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local (PGCAL). Es decir, hay que estar a los modelos establecidos en los anexos establecidos en la ICAL.

58. Reglas 45.3 y 48 ICAL Normal.

cumplimiento de los requisitos, principios y criterios contable no sea suficiente para mostrar esa imagen fiel se suministrará en la memoria la información adicional precisa tendente a tal fin.

**¿Hay que aportar obligatoriamente en la cuenta general documentación relativa a todos y cada uno de los conceptos que se indican en las Instrucciones de contabilidad, aunque no haya información que aportar sobre los mismos?**

No, conforme se infiere de la propia normativa no es obligatorio incluir en el expediente de la cuenta general un documento por cada uno de los conceptos referidos por las Instrucciones si no existen supuestos a los que se refieren<sup>59</sup>.

### 3.7.2. Procedimiento de aprobación de la cuenta general

**¿Cuál es el procedimiento para aprobar la cuenta general?**

Conforme establece el artículo 212 TRLHL, el procedimiento a seguir en la tramitación del expediente de la cuenta general es el siguiente:

La cuenta general será formada por el órgano de la Entidad Local que tenga atribuida la función de contabilidad, y donde no existe dicho órgano, por la intervención<sup>60</sup>.

Corresponde al Presidente de la Entidad Local rendir las cuentas, por lo que someterá la cuenta general, junto con todos sus justificantes y anexos, a informe de la Comisión Especial de Cuentas, siempre antes del 1 de junio<sup>61</sup>.

De acuerdo con lo que establece la Regla 50 de la ICAL Normal tendrán la consideración de cuentadantes los titulares de las entidades y órganos sujetos a la obligación de rendir cuentas, y en todo caso:

- a) El Presidente de la Entidad Local
- b) Los presidentes o directores de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales
- c) Los presidentes del consejo de administración de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local.
- d) Los liquidadores de las sociedades mercantiles dependientes de la entidad local en proceso de liquidación.

Los cuentadantes serán responsables de la información contable, es decir, de suministrar la información de modo veraz y de que las cuentas anuales reflejen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del presupuesto de la entidad contable, y en concreto, les corresponderá rendir, antes del 15 de mayo del ejercicio inmediato siguiente al que correspondan y debidamente autorizadas, las cuentas que hayan de enviarse al órgano u órganos de control externo.

No obstante, lo anterior, dicha responsabilidad se concretará en la división de esta entre la responsabilidad de rendir cuentas y la responsabilidad, independiente de la primera, en la que hayan podido incurrir quienes adoptaron las resoluciones, o realizaron los actos que se reflejan en las cuentas anuales en este momento procedimental<sup>62</sup>.

Los estados y cuentas de la Entidad Local serán rendidos por su Presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan. En lógica coherencia con ello, las cuentas de los organismos autónomos y sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a

<sup>59</sup>. En el mismo sentido parece decantarse la jurisprudencia.

<sup>60</sup>. Artículo 212.2 TRLHL y artículo 4.2.b) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; asimismo, Regla 47 ICAL Normal.

<sup>61</sup>. Artículos 21.1.f) y 116 LRRL y 212.1 TRLHL.

<sup>62</sup>. Regla 50.3 ICAL Normal. Igualmente, en el mismo sentido se manifiesta el apartado 4 de la Regla 49 ICAL Normal: «La aprobación de la cuenta general es un acto esencial para la fiscalización de esta por los órganos de control externo, que no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni genera responsabilidad por razón de las mismas». De forma paralela, debe tenerse en cuenta la obligatoriedad de suministrar información, entre otros, de la cuenta general, conforme al artículo 15 de la Orden HAP 2105/2012 en relación con los artículos 6 y 27 de la LOEPYSF. En similar sentido, se ha manifestado la LTBG, al establecer en su artículo 28, apartado p), como infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 LGP u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.



la Entidad Local, previamente rendidas y propuestas inicialmente por los respectivos órganos competentes, serán remitidas a la Entidad Local en el mismo plazo.

Como se ha señalado líneas atrás, la cuenta general, formada por la intervención, será sometida antes del día 1 de junio a informe de la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local, que estará constituida por miembros de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación.

La cuenta general con el informe de la Comisión Especial será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones. Examinados estos por la Comisión Especial y practicadas por esta cuantas comprobaciones estime necesarias, emitirá nuevo informe.

Acompañada de los informes de la Comisión Especial y de las reclamaciones y reparos formulados, la cuenta general se someterá al Pleno de la Corporación, para que, en su caso, pueda ser aprobada antes del día 1 de octubre. El acuerdo de aprobación se adoptará por mayoría simple y será un acto de aprobación único, y no varios para cada una de las cuentas.

La cuenta general debidamente aprobada se remitirá por el Presidente de la Entidad Local al órgano u órganos de control externo<sup>63</sup>, esto es al Tribunal de Cuentas y a la Cámara de Cuentas de Andalucía, para su fiscalización subsiguiente antes del día 15 de octubre. La cuenta General se remitirá telemáticamente a través de la página web habilitada al efecto a través del portal de rendición de cuentas, en el siguiente enlace, [www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es)<sup>64</sup>.

Asimismo, con anterioridad al 31 de octubre del año siguiente al ejercicio al que vaya referida, se remitirá copia

de la cuenta general a la Dirección General de Coordinación Financiera<sup>65</sup>.

### **¿Tienen derecho los miembros de la Corporación local a acceder a la documentación justificativa de la cuenta general?**

Sí, los concejales, diputados y consejeros tienen derecho a que se les faciliten los documentos, libros o estados que consideren necesarios en relación con la aprobación de la cuenta general<sup>66</sup>.

### **¿Tienen derecho a obtener copia de la documentación de la cuenta general los interesados en la fase de alegaciones?**

Sí, pues les asiste el derecho a obtener copias de los documentos sometidos a información pública<sup>67</sup>.

### **¿Cuál es la consecuencia de la omisión del trámite de información pública de la cuenta general?**

Dado que el de información pública es un trámite esencial y de obligado cumplimiento para la aprobación de la cuenta general, su omisión puede suponer la anulación del acto de aprobación y obligar a la retroacción de las actuaciones producidas para asegurar el cumplimiento del trámite de información pública<sup>68</sup>.

### **¿Votar a favor de la aprobación de la cuenta general significa dar a la conformidad a las actuaciones que se reflejan en la misma?**

No, en absoluto. La aprobación de la cuenta general es un trámite esencial para la remisión de la misma a los órganos de control externo que no implica la conformidad con las actuaciones que se reflejan en la misma, ni mucho

63. Regla 51.2 ICAL Normal.

64. La remisión telemática se regula en la Resolución de 2 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-13390#:~:text=A%2D2015%2D13390-.,Resoluci%C3%B3n%20de%2020de%20diciembre%20de%202015%2C%20de%20la%20Presidencia,Cuenta%2C%20a%20partir%20de%20la](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-13390#:~:text=A%2D2015%2D13390-.,Resoluci%C3%B3n%20de%2020de%20diciembre%20de%202015%2C%20de%20la%20Presidencia,Cuenta%2C%20a%20partir%20de%20la).

65. Artículo 15.5 Orden HAP 2105/2012.

66. Así lo considera la IGAE en su Consulta 2/1999, de 10 de agosto de 1999.

[https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/\\_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx](https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx).

67. Véase, nuevamente, la ya citada, Consulta de la IGAE 2/1999, de 10 de agosto de 1999.

[https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/\\_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx](https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx).

68. Es doctrina reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que constituye defecto formal que impide al acto alcanzar su fin la ausencia de una información pública preceptiva.



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

menos generan responsabilidad por las mismas, como ya se ha anticipado líneas atrás<sup>69</sup>. En consecuencia, carecen de fundamento las reticencias que puedan presentarse a la hora de votar favorablemente la aprobación de una cuenta general porque ello no implica vinculación alguna con la gestión municipal que la misma refleja.

### **¿Qué ocurre si en el acto de aprobación de la cuenta general no se incluye la cuenta de una de sus entidades dependientes?**

El acto de aprobación ha de considerarse nulo, y, por tanto, entenderse que no se ha aprobado la cuenta general de la Entidad Local. Ahora bien, por aplicación de conservación del acto administrativo puede entenderse aprobada la cuenta de la Entidad Local, pero no la de la entidad dependiente, ni, por lo tanto, puede entenderse aprobada la cuenta general<sup>70</sup>.

### **¿Debe remitirse al órgano de control externo la cuenta general formada, sometida a aprobación, pero no aprobada por el Pleno?**

Sí. Si se somete la cuenta general a aprobación y no resulta aprobada por el Pleno de la Corporación, procede su remisión con carácter provisional al órgano de control

externo acompañada de un certificado que acredite su presentación al Pleno.

### **¿Cuál es el proceso de aprobación de las cuentas anuales en una sociedad mercantil local?**

Las cuentas anuales de una sociedad mercantil local se aprueban por su junta de accionistas, correspondiendo su formulación al consejo.

Antes del 15 de mayo los administradores tienen la obligación de formular las cuentas anuales, el informe de gestión y la propuesta de aplicación del resultado, así como, en su caso, las cuentas y el informe de gestión consolidados. Esta documentación se tiene que firmar por todos los administradores y si falta la firma de alguno de ellos expresamente debe hacerse constar la causa.

Tras su aprobación, las cuentas se deben depositar en el Registro Mercantil.

69. Regla 49 apartado 4 ICAL Normal.

70. En este sentido, véase la Sentencia del Tribunal Administrativo de Navarra, Sección 3ª, Resolución 04629/2013, de 17 de julio de 2013. [http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Presidencia+justicia+e+interior/Organigrama/Estructura+Organica/TAN/Buscador+de+resoluciones/Buscar+Otras+Resoluciones.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Presidencia+justicia+e+interior/Organigrama/Estructura+Organica/TAN/Buscador+de+resoluciones/Buscar+Otras+Resoluciones.htm).

### 3.7.3. Consecuencias del incumplimiento en la rendición de cuentas

#### ¿Qué ocurre si no se cumple con la obligación de rendir las cuentas?

Las consecuencias del incumplimiento en la rendición de cuentas pueden llegar a suponer:

- La imposición por parte del Tribunal de Cuentas de multas coercitivas a los responsables públicos que no rindan las cuentas correspondientes<sup>71</sup>.
- La Imposición de sanciones al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 LTBG.

## 3.8. Suministro de información

### 3.8.1. Información a suministrar al pleno

#### ¿Qué información debe suministrarse al Pleno?

Conforme al artículo 207 TRLHL la intervención de la Entidad Local remitirá al Pleno, por conducto de la Presidencia, información de la ejecución de los presupuestos y del movimiento de la tesorería por operaciones presupuestarias, independientes y auxiliares del presupuesto y de su situación, en los plazos y con la periodicidad que el Pleno establezca<sup>72</sup>.

Además, el tesorero, o en su defecto, el interventor, deberá remitir al Pleno un informe trimestral sobre el cumplimiento de los plazos en la ley para el pago de obligaciones, que deberá incluir el número y cuantía de las que están pendientes fuera de plazo, y al que se acompañará una relación de las facturas respecto de las que

hayan transcurrido más de tres meses desde su entrada en el registro único de facturas sin que el órgano gestor haya iniciado el expediente de reconocimiento de la obligación<sup>73</sup>.

### 3.8.2. Información para otros órganos de gestión y de control interno

De conformidad con la Regla 58 ICAL Normal, el sistema de información contable deberá permitir obtener la información económico-financiera que, para el adecuado ejercicio de sus funciones, sea demandada por los distintos órganos de gestión y por los órganos en cargados del control interno de la Entidad.

### 3.8.3. Información para otras administraciones públicas. Las obligaciones de información previstas en la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre

La Regla 59 ICAL Normal establece que el sistema de información contable deberá permitir obtener la información económico-financiera cuya remisión a otras Administraciones Públicas venga impuesta por la normativa vigente.

#### ¿Cuáles son las obligaciones de suministro de información que se contemplan en la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre?

En desarrollo de las obligaciones de información previstas en la LOEPYSF la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre (a su vez modificada por la Orden HAP 2082/2014, de 7 de noviembre) determina la obligación de comunicación de la siguiente información que seguidamente esquemizamos:

<sup>71</sup>. En tal sentido, el artículo 42 LOTCu. Véase la Sentencia de la Sección 7ª, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2013. En ella se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Pleno del Tribunal de cuentas por la que se interponía multa coercitiva al Alcalde-Presidente de una Entidad Local tras requerimiento para, en el plazo improrrogable de quince días, remitiera las cuentas de tres ejercicios. Asimismo, en el pronunciamiento el Alto Tribunal afirma el deber de aprobación y de remisión de las cuentas. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/8307e57597127a2e/20130722>.

<sup>72</sup>. Esta materia es objeto de desarrollo en las Reglas 52-58 ICAL Normal.

<sup>73</sup>. Artículo 4 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

| FECHA DE REMISIÓN     | INFORMACIÓN A REMITIR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ARTÍCULO ORDEN HAP 2105/2012 |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Antes del 31 de enero | Los presupuestos aprobados y los estados financieros iniciales de todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la Orden, de las inversiones previstas realizar en el ejercicio y en los tres siguientes, con su correspondiente propuesta de financiación y los estados de previsión de movimiento y situación de la deuda <sup>74</sup> . | Artículo 15.3.a)             |
|                       | La información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas.                                                                                                                                                       | Artículo 15.3.b)             |
|                       | El informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de la deuda.                                                                                                                                                                                                                                                     | Artículo 15.3.c)             |
|                       | La información relativa a personal recogida en los apartados 1 y 2 del artículo 7.                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Artículo 15.3.d)             |
|                       | Información sobre los pasivos contingentes, como son las garantías públicas y préstamos morosos, que puedan incidir de manera significativa en los presupuestos de las Corporaciones Locales.                                                                                                                                                                          | Artículo 15.3.e)             |
|                       | Las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 TRLHL, de 5 de marzo, deberán remitir información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local <sup>75</sup> .                                                                                                                     | Artículo 15.3.f)             |
| Antes del 15 de marzo | Planes presupuestarios a medio plazo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Artículo 6                   |

74. Si a 31 de enero no se hubiera aprobado el presupuesto, deberá remitirse el prorrogado con las modificaciones derivadas de las normas reguladoras de la prórroga, hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto.

75. El resto de Corporaciones Locales remitirán esa información de acuerdo con lo previsto en sus respectivos presupuestos, en los términos establecidos por el TRLHL.

| FECHA DE REMISIÓN                                                                                      | INFORMACIÓN A REMITIR                                                                                                                                                                                                           | ARTÍCULO ORDEN HAP 2105/2012 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Antes del 31 de marzo del año siguiente al ejercicio en que vayan referidas las liquidaciones</b>   | Los presupuestos liquidados y las cuentas anuales formuladas por los sujetos y entidades sometidos al Plan General de Contabilidad de Empresas o a sus adaptaciones sectoriales, con sus anexos y estados complementarios.      | Artículo 15.4.a)             |
|                                                                                                        | Las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles no imputadas a presupuesto.                                                                                                                                   | Artículo 15.4.b)             |
|                                                                                                        | La situación a 31 de diciembre del ejercicio anterior de la deuda viva, incluidos los cuadros de amortización.                                                                                                                  | Artículo 15.4.c)             |
|                                                                                                        | La información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas.                | Artículo 15.4.d)             |
|                                                                                                        | El informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de la deuda.                                                                                        | Artículo 15.4.e)             |
|                                                                                                        | Información relativa a las inversiones financieramente sostenibles ejecutadas en aplicación de lo previsto en la disposición adicional decimosexta TRLHL.                                                                       | Artículo 15.4.f)             |
| <b>Antes del 30 de abril</b>                                                                           | La información relativa a personal referida a 31 de diciembre del ejercicio anterior.                                                                                                                                           | Artículo 7                   |
| <b>Antes del 15 de septiembre</b>                                                                      | Las líneas fundamentales de los presupuestos para el ejercicio siguiente.                                                                                                                                                       | Artículo 15.1                |
| <b>Antes del 31 de octubre del año siguiente al ejercicio en que vayan referidas las liquidaciones</b> | Las cuentas anuales aprobadas por la junta general de accionistas u órgano competente, acompañadas, en su caso, del informe de auditoría, de todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la Orden. | Artículo 15.5.a)             |
|                                                                                                        | La copia de la cuenta general y documentos adicionales.                                                                                                                                                                         | Artículo 15.5.b)             |
|                                                                                                        | La información relativa a personal recogida en los apartados 1 y 2 del artículo 7.                                                                                                                                              | Artículo 15.5.c)             |
| <b>Antes del 1 de noviembre</b>                                                                        | La información relativa al coste efectivo de los servicios que prestan <sup>76</sup> .                                                                                                                                          | Artículo 15.2                |

<sup>76</sup>. A tales efectos, la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales.



| FECHA DE REMISIÓN                                                               | INFORMACIÓN A REMITIR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ARTÍCULO ORDEN HAP 2105/2012 |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Antes del último día del mes siguiente al final de cada trimestre <sup>77</sup> | La actualización de los presupuestos en ejecución, incorporadas las modificaciones presupuestarias ya tramitadas y/o las previstas tramitar hasta final de año, y de las previsiones de ingresos y gastos de las entidades sujetas al Plan General de Contabilidad de Empresas o a sus adaptaciones sectoriales, y sus estados complementarios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Artículo 16.1                |
|                                                                                 | Las obligaciones frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles, no imputadas a presupuesto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Artículo 16.2                |
|                                                                                 | La información que permita relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación, calculada conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Artículo 16.3                |
|                                                                                 | La actualización del informe de la intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de la deuda. Asimismo, la intervención realizará una valoración del cumplimiento de la regla de gasto al cierre del ejercicio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Artículo 16.4                |
|                                                                                 | Un resumen del estado de ejecución del presupuesto acumulado a final de cada trimestre, de los ingresos y gastos del presupuesto, y de sus estados complementarios, con indicación de los derechos recaudados del ejercicio corriente y de los ejercicios cerrados y las desviaciones respecto a las previsiones.<br>Los estados de ejecución, para el mismo período, de los ingresos y gastos, para las entidades sujetas al Plan general de Contabilidad de Empresas o a sus adaptaciones sectoriales.                                                                                                                                                            | Artículo 16.5                |
|                                                                                 | El informe trimestral, regulado en el artículo 4 de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en la que se incluirá, al menos, de acuerdo con la metodología establecida para el cálculo el periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas, el detalle del periodo medio de pago global a proveedores y del periodo medio de pago mensual y acumulado a proveedores, así como de las operaciones pagadas y pendientes de pago de cada entidad y del conjunto de la Corporación Local <sup>78</sup> . | Artículo 16.6                |
|                                                                                 | Las actualizaciones de su Plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva que contendrá al menos información del artículo 16.7 de la Orden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Artículo 16.7                |

77. Del cumplimiento de la obligación de suministro de información a la que se refiere el artículo 16, y en lo que se refiere a los tres primeros trimestres da cada año, quedarían excluidas las Corporaciones Locales de población no superior a 5.000 habitantes, salvo la información mencionada en los apartados 7 y 8.

78. Cuando el período medio de pago a proveedores de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo relacionado en el artículo 11.bis.1) de la Orden HAP 2105/2012.



| FECHA DE REMISIÓN                                                 | INFORMACIÓN A REMITIR                                                                                                                                                                                                                                         | ARTÍCULO ORDEN HAP 2105/2012 |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Antes del último día del mes siguiente al final de cada trimestre | La información relativa a su período medio de pago a proveedores referido al trimestre anterior.                                                                                                                                                              | Artículo 16.8                |
|                                                                   | Los datos de ejecución previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 7 relativos a las unidades integrantes del sector Administraciones Públicas de la contabilidad nacional, así como el número de efectivos referidos al último día del trimestre anterior. | Artículo 16.9                |

| II) OBLIGACIONES NO PERIÓDICAS DE INFORMACIÓN                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| FECHA REMISIÓN                                                                                                                                                        | INFORMACIÓN A REMITIR                                                                                                                                                                                                                                                                          | ARTÍCULO ORDEN 2105/2012 |
| En el plazo de un mes desde la advertencia por parte del gobierno del incumplimiento de estabilidad, deuda pública o regla de gasto                                   | Comunicación al Ministerio de Hacienda de las medidas concretas adoptadas o a adoptar, para evitar el riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto.                                                               | Artículo 8               |
| En el plazo de cinco días naturales desde la aprobación del plan económico-financiero por la propia Corporación Local o por el órgano que ejerza la tutela financiera | Remisión al Ministerio de Hacienda del plan económico-financiero <sup>79</sup> .                                                                                                                                                                                                               | Artículo 9               |
| Antes del día 30 del primer mes a la finalización de cada trimestre                                                                                                   | Informe de ejecución del plan de ajuste si se trata de Entidades Locales incluida en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 TRLRHL <sup>80</sup> .                                                                                                                                     | Artículo 10              |
| Antes del 31 de enero de cada año                                                                                                                                     | Informe de ejecución del plan de ajuste si se trata de Entidades Locales no incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 TRLRHL <sup>81</sup> .                                                                                                                                 | Artículo 10              |
| En el plazo máximo de un mes a contar desde la creación, extinción o modificación institucional                                                                       | Comunicación al Ministerio de Hacienda del detalle que en cada caso sea necesario para el mantenimiento del Inventario de Entes Dependientes de las Comunidades Autónomas, de la Base de Datos General de Entidades Locales y del Inventario de Entes del Sector Público Local <sup>82</sup> . | Artículo 11              |

79. El contenido del plan económico-financiero se regula en el artículo 21.2 LOEPYSF.

80. Véase su contenido mínimo en el artículo 10.3 de la Orden 2105/2012.

81. Idem.

82. Véase su contenido mínimo en el artículo 10.3 de la Orden 2105/2012.

| II) OBLIGACIONES NO PERIÓDICAS DE INFORMACIÓN                                                       |                                                                                                                                                                                    |                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| FECHA REMISIÓN                                                                                      | INFORMACIÓN A REMITIR                                                                                                                                                              | ARTÍCULO<br>ORDEN 2105/2012 |
| Cuando el PMP supere el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad                          | Información por incumplimiento del período medio de pago a proveedores a incluir, como parte del mismo, en el plan de tesorería inmediatamente posterior a la publicación del PMP. | Artículo 11                 |
| En el plazo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique operación préstamo y emisión deuda | Comunicación al Ministerio de Hacienda de las condiciones de la operación y su cuadro de amortización.                                                                             | Artículo 17                 |
| En cualquier momento                                                                                | Comunicación de cualquier información adicional solicitada mediante petición singular o mediante modelo normalizado por el órgano competente del Ministerio de Hacienda.           | Artículo 12                 |

**¿A quién corresponde la competencia para el envío de la información que se relaciona en la Orden 2105/2012?**

En el ámbito local la remisión de la información es competencia de los interventores o los secretarios-interventores<sup>83</sup>. En la medida en que no sólo depende de la intervención que la información a remitir esté completa, se entiende que la falta de colaboración de otros órganos exonera la responsabilidad de la Intervención.

**¿Cuáles son las principales obligaciones de remisión de información a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma?**

La DA tercera de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>84</sup>, determina que, con la periodicidad establecida en la Orden/HAP/2105/2012 se deberá remitir a la Comunidad Autónoma la información indicada en la citada normativa. La remisión de la citada información podrá ser sustituida con la acreditación al órgano de tutela financiera de las Entidades Locales de Andalucía de haber cumplido con la obligación de suministro de información al Ministerio

competente en materia de Hacienda prevista en aquella Orden, acompañada en todo caso de los informes de intervención que se deban de emitir con ocasión de la aprobación de los presupuestos, liquidaciones y los de carácter trimestral, así como los de seguimiento de los planes económico-financieros.

**¿Qué consecuencias acarrea el incumplimiento de las obligaciones de remisión a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma?**

Si transcurren tres meses desde la fecha límite de remisión fijada en cada caso sin que la Entidad Local haya cumplimentado su obligación, el órgano gestor al que corresponde la tutela financiera de las Entidades Locales de Andalucía procederá a retener el importe de la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma que les corresponda y hasta que se produzca la regularización de la citada remisión. En concreto, será objeto de retención la cuantía resultante, una vez practicados, en su caso, los reintegros, las devoluciones de los anticipos, así como las compensaciones de deudas con la Junta de Andalucía. En todo caso, la Consejería competente en materia de Hacienda podrá suspender la retención de fondos, por el tiempo que determine, previa solicitud del Pleno de la

83. Artículo 4.1 b) Orden HAP 2105/2012.

84. Disposición adicional tercera redactada por el apartado uno de la disposición final cuarta de la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021.

Entidad Local afectada, en la que justifique la imposibilidad material de cumplir con lo requerido. Cuando se remita la mencionada información, se reanudará el siguiente pago trimestral que corresponda, así como el de las cantidades retenidas con anterioridad.

También resultará de aplicación el procedimiento de retención descrito a aquellas Entidades Locales que no aporten información respecto a los requerimientos que en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera les formule el órgano de tutela financiera en el ejercicio de sus competencias para garantizar el cumplimiento de los objetivos consagrados en la Ley Orgánica 2/2012<sup>85</sup>.

### 3.9. La Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPYSF)

La reforma constitucional del artículo 135 operada en el año 2011 obliga a todas las Administraciones Públicas a adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad

presupuestaria. Con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF) se da cumplimiento al mandato constitucional de desarrollar el contenido del artículo 135 CE en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012.

#### ¿Qué es lo que se regula en la Ley Orgánica 2/2012?

En ella se regula:

- La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de dichos límites y la forma y plazos de corrección de las desviaciones que sobre aquellos pudieran producirse
- La metodología y procedimiento de cálculo del déficit estructural
- La responsabilidad de cada Administración por el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

#### ¿Cuáles son las obligaciones se introducen en la Ley Orgánica /2012?

El conjunto de obligaciones que se implementan en la LOEPYSF puede esquematizarse como sigue:

| OBLIGACIONES LEY ORGÁNICA 2/2012 |                                                                        |                  |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------|
|                                  | DESCRIPCIÓN OBLIGACIONES                                               | ARTÍCULO LOEPYSF |
| Obligaciones Materiales          | Mantener la posición de equilibrio o superávit presupuestario.         | Artículo 11.4    |
|                                  | Cumplimiento de la regla de gasto.                                     | Artículo 12      |
|                                  | Límite de deuda.                                                       | Artículo 13      |
| Obligaciones Formales            | Suministro de información de las líneas fundamentales del presupuesto. | Artículo 27.2    |
|                                  | Planes presupuestarios a medio plazo.                                  | Artículo 29      |
|                                  | Aprobación del límite de gasto no financiero.                          | Artículo 30.1    |
|                                  | Destino de los mayores ingresos no previstos.                          | Artículo 12.5    |
|                                  | Destino del superávit presupuestario.                                  | Artículo 32      |

85. Disposición adicional tercera de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### 3.9.1. Los principios de la Ley Orgánica 2/2012

#### ¿Qué principios establece la Ley Orgánica 2/2012?

Los principios que establece la LOEPYSF son los que se relacionan en la tabla que sigue:

| PRINCIPIOS LEY ORGÁNICA 2/2012                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| PRINCIPIO                                                                       | SIGNIFICADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | ARTÍCULO LOEPYSF |
| Principio de Estabilidad Presupuestaria                                         | Es la situación de equilibrio o superávit estructural que se exige en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y en las demás actuaciones que afecten a los gastos o a los ingresos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Artículo 3       |
| Principio de Sostenibilidad Financiera                                          | Se define como la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública y morosidad de deuda comercial.<br>Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial cuando el período medio de pago a proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad <sup>86</sup> .<br>Por su parte, para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras han de someterse al principio de prudencia financiera.                                                                                                                             | Artículo 4       |
| Principio de Plurianualidad                                                     | La elaboración de los presupuestos se ha de enmarcar en un marco presupuestario a medio plazo, sin perjuicio del principio de anualidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Artículo 5       |
| Principio de Transparencia                                                      | La contabilidad, los presupuestos y liquidaciones deben contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos de la normativa europea en la materia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Artículo 6       |
| Principio de Eficiencia en la Asignación y Utilización de los Recursos Públicos | La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.<br>Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación que afecten a gasto o ingresos públicos, presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. | Artículo 7       |

86. Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

## PRINCIPIOS LEY ORGÁNICA 2/2012

**Principio de Responsabilidad**

Las Administraciones que incumplan las obligaciones contenidas en la Ley Orgánica 2/2012 o que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

Artículo 8

**Principio de Lealtad Institucional**

En cumplimiento de este principio cada Entidad deberá:

Artículo 9

- » Valorar el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- » Respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas.
- » Ponderar, en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.
- » Facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, y, en particular, la que se derive del cumplimiento de las obligaciones de suministro de información y transparencia en el marco de la Ley Orgánica 2/2012 y de otras disposiciones nacionales y comunitarias.
- » Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencias activas que el resto de Administraciones Públicas pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias

### 3.9.2. El objetivo de estabilidad presupuestaria

#### ¿Qué es el objetivo de estabilidad presupuestaria? ¿Cómo se calcula?

Para las Corporaciones Locales el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria exige mantener lo que se denomina equilibrio o superávit presupuestario entendido, en una primera aproximación, como la diferencia entre los ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 del presupuesto de ingresos) y los gastos no financieros (capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos). Dado que la estabilidad

presupuestaria se mide en términos de capacidad o necesidad de financiación aplicando las definiciones del SEC (Sistema Europeo de Cuentas), la conversión de los datos del presupuesto a términos de contabilidad nacional puede que requiera la realización de determinados ajustes tanto en gastos como en ingresos<sup>87</sup>.

<sup>87</sup>. En el Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional adaptado a las Corporaciones Locales, elaborado por la IGAE, se explican estos ajustes. [https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual\\_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf). Por su parte, en los documentos publicados por la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales, en los que se imparten instrucciones para cumplimentar los respectivos formularios en el suministro de información relativa al cumplimiento de las obligaciones trimestrales, presupuesto y liquidaciones, se añaden otros ajustes a los relacionados en precitado Manual.

| ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA                                |
|-----------------------------------------------------------|
| (+) Ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos) |
| (-) Gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos)     |
| = Saldo presupuestario no financiero                      |
| (+/-) Ajustes SEC                                         |
| = CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN                     |

3.9.3. La regla de gasto

¿Qué es lo que ordena la regla de gasto?  
¿Cómo se calcula el gasto computable?

La regla de gasto, establecida por la Ley Orgánica 2/2012<sup>88</sup>, supone un límite al crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas y se enuncia en los siguientes términos: la variación de gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto<sup>89</sup>.

Se entiende por gasto computable los empleos no financieros definidos en términos SEC, excluidos los intereses

de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte de gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea u otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.

La tasa de variación del gasto computable del ejercicio se calcula con base en la siguiente fórmula:

Tasa variación gasto computable (%) = (

Gasto computable año n

Gato computable año n-1

-1)\*100

El cálculo del gasto computable del año n-1 se efectúa a partir de la liquidación de ese ejercicio y si no se dispone de la misma de su estimación.

Por su parte, el gasto computable del año n se realiza a partir de la información disponible en el momento del cálculo: presupuesto (créditos iniciales), ejecución (obligaciones reconocidas netas) o liquidación (obligaciones reconocidas netas).

En las Corporaciones Locales el gasto computable se determina así<sup>90</sup>:

| Gasto computable Año n-1                                                                                                               | Gasto computable Año n                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos) deducidos los intereses de la deuda (que se incluyen en el capítulo 3 de gastos)     | Gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos) deducidos los intereses de la deuda (que se incluyen en el capítulo 3 de gastos)     |
| (+/-) Ajustes SEC                                                                                                                      | (+/-) Ajustes SEC                                                                                                                      |
| (-) La parte de gasto no financiero financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea u otras Administraciones Públicas | (-) La parte de gasto no financiero financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea u otras Administraciones Públicas |

88. Artículo 12 LOEPYSF.

89. Corresponde al Ministerio de Economía calcular la tasa de referencia de crecimiento del PBI de medio plazo de la economía española y su aprobación a las Cortes Generales.

90. Véase la Guía para la determinación de la regla de gasto por las Corporaciones Locales publicada por la IGAE [https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual\\_AATT/Regla\\_de\\_gasto\\_CLL\\_noviembre\\_2014.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/Regla_de_gasto_CLL_noviembre_2014.pdf).



Cuando se aprueben cambios normativos que impliquen aumento o disminución permanentes de la recaudación, el nivel de gasto de la regla en el año en que se produzcan podrá aumentar o disminuir en la cuantía equivalente.

La regla de gasto debe cumplirse para el grupo local, esto es, la Entidad Local y sus entes dependientes clasificados como Administración Pública, una vez consolidadas y eliminadas las transferencias entre las unidades.

Finalmente, se establece el mandato de que cuando se obtengan mayores ingresos de los previstos se destinen no a un mayor gasto, sino a reducir el nivel de la deuda pública de la Corporación.

3.9.4. Medidas para asegurar el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012 en las Entidades Locales

¿Qué medidas se prevén para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, límite de deuda y regla de gasto?

El conjunto de medidas contempladas en la LOEPYSF en relación con dicho cumplimiento puede sistematizarse como sigue:

| I) RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIDAS PREVENTIVAS                                                  | Advertencia de riesgo de incumplimiento: En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma <sup>91</sup> .                                                       |
| MEDIDAS CORRECTIVAS                                                  | En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 TRLHL, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la Corporación Local incumplidora precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera <sup>92</sup> . |
|                                                                      | Formulación de plan económico-financiero: En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto <sup>93</sup> .                                                  |

91. Artículo 19.1 LOEPYSF.  
92. Artículo 20.2 LOEPYSF.  
93. Artículo 21 LOEPYSF.

| I) RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIDAS COERCITIVAS                                                  | <p>En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 la Administración Pública responsable deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.</li><li>b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convierta en multa coercitiva<sup>94</sup>.</li></ul> <p>De no adoptarse alguna de las medidas previstas en el apartado a) anterior o en caso de resultar estas insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración inculpidora<sup>95</sup>.</p> <p>En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.</p> <p>En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento.</p> <p>La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local inculpidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 LRBR<sup>96</sup>.</p> |

94. Artículo 25.1 LOEPYSF.

95. Artículo 25.2 LOEPYSF.

96. Artículo 26 LOEPYSF.

| II) RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIDAS PREVENTIVAS                                | Advertencia de riesgo de incumplimiento: En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma <sup>97</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| MEDIDAS CORRECTIVAS                                | Formulación de plan económico-financiero: En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto <sup>98</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| MEDIDAS COERCITIVAS                                | En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos, a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPYSF, la Administración Pública responsable deberá:<br>a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.<br>b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva <sup>99</sup> . |
|                                                    | De no adoptarse alguna de las medidas previstas en el apartado a) anterior o en caso de resultar estas insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora <sup>100</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

97. Artículo 19.1 LOEPYSF.

98. Artículo 21 LOEPYSF.

99. Artículo 25.1 LOEPYSF.

100. Artículo 25.2 LOEPYSF.

| II) RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIDAS COERCITIVAS                                | <p>En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.</p> <p>En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento</p> <p>La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 LRBRL<sup>101</sup>.</p> |

| III) RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO LÍMITE DE DEUDA |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MEDIDAS PREVENTIVAS                            | <p>Cuando el volumen de deuda pública se sitúe por encima del 95 % de los límites establecidos en el artículo 13.1 LOEPYSF para cada Administración Pública, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas a la Administración Pública correspondiente serán las de tesorería<sup>102</sup>.</p>                                                                                                                    |
|                                                | <p>Advertencia de riesgo de incumplimiento: En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, formulará una advertencia motivada a la Administración responsable previa audiencia a la misma<sup>103</sup>.</p>                                                        |
| MEDIDAS CORRECTIVAS                            | <p>En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 TRLHL, todas las operaciones de endeudamiento a largo plazo de la Corporación Local incumplidora precisarán autorización del Estado o en su caso de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera<sup>104</sup>.</p> |
|                                                | <p>Formulación de plan económico-financiero: En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto<sup>105</sup>.</p>                                                  |

101. Artículo 26 LOEPYSF.

102. Artículo 18.2 LOEPYSF.

103. Artículo 19.1 LOEPYSF.

104. Artículo 20.2 LOEPYSF.

105. Artículo 21 LOEPYSF.

III) RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO LÍMITE DE DEUDA

MEDIDAS  
COERCITIVAS

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, o cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 la Administración Pública responsable deberá:

- a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.
- b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos. Si en el plazo de 3 meses desde la constitución del depósito no se hubiera presentado o aprobado el plan, o no se hubieran aplicado las medidas, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de 3 meses persistiera el incumplimiento podrá acordar que el depósito se convertirá en multa coercitiva<sup>106</sup>.

De no adoptarse alguna de las medidas previstas en el apartado a) anterior o en caso de resultar Estas insuficientes el Gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada. Esta comisión podrá solicitar, y la Administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La comisión deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora<sup>107</sup>.

En el supuesto de que una Corporación Local no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos o no constituyese el depósito previsto en el artículo 25.1.b) o las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al Presidente de la Corporación Local para que proceda a adoptar, en el plazo indicado al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución del depósito obligatorio establecido en el artículo 25.1.b), o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión de expertos. En caso de no atenderse el requerimiento, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Corporación Local al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento.

En el caso de que la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera no adoptase las medidas contempladas en este apartado, el Gobierno requerirá su cumplimiento. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el apartado anterior, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 LRBRL<sup>108</sup>.

106. Artículo 25.1 LOEPYSF.

107. Artículo 25.2 LOEPYSF.

108. Artículo 26 LOEPYSF.

### 3.9.5. La suspensión de las reglas fiscales<sup>109</sup>

#### ¿Desde cuándo se encuentran suspendidas las reglas fiscales?

Desde el 20 de octubre de 2020 quedaron suspendidas las reglas fiscales para 2020 y 2021. En dicha fecha el Congreso de los Diputados apreció la concurrencia de una situación de emergencia extraordinaria que motivaba la suspensión de las reglas fiscales. El mismo acuerdo fue adoptado para el ejercicio 2022 por acuerdo de la Cámara Baja de fecha 13 de septiembre de 2021. Finalmente, por acuerdo del Congreso de los Diputados de 22 de septiembre de 2022 quedan suspendidas las reglas fiscales en su aplicación a 2023.

#### ¿Afecta la suspensión de las reglas fiscales a la exigencia de aprobación de los presupuestos respetando el principio de equilibrio presupuestario?

No. Sigue siendo de aplicación el régimen presupuestario previsto en el TRLHL en su totalidad, sin excepciones, de modo que, como ordena el artículo 165.4 TRLHL, «cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial».

#### ¿Y a la obligación de cumplimiento de los plazos de pagos a proveedores?

Tampoco. Los plazos para atender a la deuda comercial son los fijados en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Continúan siendo aplicables los artículos 13.6 y 18.5 LOEPYSF y los procedimientos que establecen para la corrección de situaciones de períodos medios de pago a proveedores excesivos.

#### ¿Afecta la suspensión de las reglas fiscales al cumplimiento de las obligaciones de suministro de información?

No, no afecta. Siguen siendo exigibles las obligaciones de suministro de información que se contiene en la LOEPYSF y normas de desarrollo, así como resultan aplicables las consecuencias de sus incumplimientos.

#### ¿Qué supone la suspensión de las reglas fiscales para las medidas correctivas y coercitivas previstas en la LOEPYSF?

Al suspenderse las reglas fiscales no resultan de aplicación las medidas correctivas y coercitivas previstas en la LOEPYSF, excepto las medidas automáticas de corrección que se contienen en el artículo 20 LOEPYSF.

#### ¿La suspensión de las reglas fiscales afecta a las reglas del destino del superávit de la Entidades Locales?

Sí, al suspenderse las reglas fiscales se suspende la regla que establece que el superávit tenga que dedicarse a amortizar deuda<sup>110</sup>.

#### ¿Se exige en situación de suspensión de las reglas fiscales que el superávit presupuestario en términos de contabilidad nacional se destine a reducir deuda?

Sí, el cumplimiento de las obligaciones de atender la cuenta 413 (operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, conocidas como OPA) y cumplir con el plazo máximo de pago a proveedores no está afectado por la suspensión de las reglas fiscales. El superávit debería destinarse a la obligación de atender o cancelar la cuenta 413, al pago de proveedores con objeto de cumplir con el plazo máximo establecido en la normativa, así como a financiar déficits durante la suspensión.

109. En este apartado destacamos las cuestiones más relevantes que se plantean en el documento, publicado por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, Preguntas frecuentes sobre las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las Comunidades Autónomas y la Entidades Locales. [https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ\\_SUSPENSI%C3%93N\\_DE\\_REGLAS\\_FISCALES.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ_SUSPENSI%C3%93N_DE_REGLAS_FISCALES.pdf).

110. Artículo 32 LOEPYSF.



### ¿Se aplica el artículo 12.5 LOEPYSF sobre el destino de los ingresos obtenidos por encima de lo previsto?

No, al no aplicarse las reglas sobre el destino del superávit por encontrarse suspendidas las reglas fiscales, no se requiere el cumplimiento del artículo 12.5 LOEPYSF<sup>111</sup>.

### ¿Y el artículo 30 LOEPYSF sobre aprobación del techo de gasto?

Sí, este precepto se refiere al gasto no financiero que se recoge en los presupuestos, medido con criterio presupuestario y no en términos de contabilidad nacionales, por tanto, debe considerarse aplicable y no suspendido<sup>112</sup>.

### ¿Durante el plazo de suspensión de las reglas fiscales sigue vigente la obligación de aprobación de planes de ajuste?

Sí, los planes de ajuste y su seguimiento siguen vigentes.

### ¿Siguen vigentes los planes económico-financieros?

No, la vigencia de los planes económico-financieros queda sin efecto al aprobarse la suspensión de las reglas fiscales, pues su objetivo es recuperar la senda de la estabilidad y de la regla del gasto.

### ¿Se mantiene el régimen de endeudamiento regulado en el TRLHL y normativa concordante?

Sí, el marco legal de endeudamiento para las Entidades Locales (al que nos referiremos en el siguiente epígrafe de este trabajo) permanece vigente.

## 3.10. El endeudamiento de las Entidades Locales

### 3.10.1. Ámbito objetivo

#### ¿Cómo se clasifican las operaciones financieras que pueden llevar a cabo las Entidades Locales?

Son diversas las clasificaciones que pueden traerse a colación, atendiendo a la norma reguladora podemos señalar que, antes de la introducción del artículo 48 bis TRLHL, las operaciones financieras se clasifican conforme al siguiente esquema:

1. Operaciones a largo plazo.
  - 1.1. Para inversiones (artículo 49.1 TRLHL).
  - 1.2. Para gasto corriente (operaciones excepcionales sometidas a limitaciones).
    - 1.2.1. Para gasto corriente necesario y urgente (artículo 177.5 TRLHL).
    - 1.2.2. Para financiar el RTGG negativo (artículo 193.2 TRLHL).
2. Operaciones de refinanciación o reconversión a largo plazo (artículo 49.1 TRLHL): una o varias operaciones vigentes se reconvierten en una operación nueva que comienza ex novo.
3. Operaciones a corto plazo (artículo 51 TRLHL).
4. Operaciones de aval (artículo 49 TRLHL, apartados 6, 7 y 8).
5. Operaciones a corto plazo específicas para financiar los anticipos de recaudación a concertar por las Diputaciones Provinciales (artículo 149.2 TRLHL).

En cambio, el nuevo artículo 48 bis TRLHL introduce una nueva clasificación al distinguir entre:

1. Activos financieros.
2. Pasivos financieros.
3. Concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario.

<sup>111</sup>. Este precepto ordena que «Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir deuda pública».

<sup>112</sup>. Artículo 30 LOEPYSF: «El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos».

### ¿A través de qué medios se pueden llevar a cabo las operaciones de endeudamiento?

Los medios para instrumentar el crédito son los siguientes<sup>113</sup>:

- Emisión pública de deuda.
- Contratación de préstamos o créditos.
- Cualquier otra apelación al crédito público o privado.
- Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.

Ahora bien, las modalidades de crédito reguladas en los artículos 177.5 TRLHL (gasto corriente necesario y urgente) y 193.2 TRLHL (financiación del RTGG negativo) únicamente se pueden instrumentar mediante préstamos o créditos concertados con entidades financieras<sup>114</sup>.

### 3.10.2. Ámbito subjetivo

¿Cuál es el ámbito subjetivo de la normativa sobre endeudamiento local? ¿A quién se aplica?

Se aplica íntegramente a<sup>115</sup>:

- La Entidad Local.
- Los organismos autónomos.
- Las entidades públicas empresariales.
- Las sociedades mercantiles (al 100% o mayoritariamente participadas) y otros entes sometidos al Plan General de Contabilidad que tengan la calificación de Administración Pública a efectos SEC.



(cc0) Imagen de Lucia Grzeskiewicz en Pixabay

### 3.10.3. Prudencia financiera

#### ¿Qué significa el principio de prudencia financiera?

El ya citado artículo 48 bis TRLHL introduce el concepto de prudencia financiera, de modo que todas las operaciones financieras que suscriban las Corporaciones Locales están sujetas al principio de prudencia financiera, entendida como el conjunto de condiciones que deben de cumplir para minimizar su riesgo y su coste.

Esas condiciones que deben cumplir los pasivos financieros se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera<sup>116</sup>.

Por su parte, las condiciones que deben cumplir los activos financieros y la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario se establecerán por Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local<sup>117</sup>.

<sup>113</sup>. Artículo 49.2 TRLHL.

<sup>114</sup>. Artículo 49.4 TRLHL.

<sup>115</sup>. Artículos 49 y 54 TRLHL. Asimismo, debe de tener en cuenta la DA primera del Real Decreto-Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, sobre régimen de endeudamiento aplicable a entidades que pasen a ser de mercado a no de mercado; así como la DA septuagésima octava de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, sobre concertación de operaciones de crédito en los supuestos de disolución de mancomunidades y consorcios.

<sup>116</sup>. Resolución de 4 julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/07/06/pdfs/BOE-A-2017-7814.pdf>. Las distintas Resoluciones de actualización del Anexo I de aquella se puede consultar en <https://www.tesoro.es/coordinacion-de-emisores-publicos/resoluciones-de-prudencia-financiera>.

<sup>117</sup>. Resolución de 9 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se define el principio de prudencia financiera de las Entidades Locales de las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión

### 3.10.4. Garantías reales y financieras de las operaciones de crédito

#### ¿Se puede garantizar el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito a corto plazo? ¿Cómo?

Sí, el pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito a corto plazo podrá ser garantizado en la siguiente forma<sup>118</sup>:

- a) En el supuesto previsto en el artículo 51.a) TRLHL, mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo de anticipo o anticipos concedidos.
- b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la Corporación correspondiente. Cuando la participación social sea detentada por diversas Entidades Locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.
- c) Con la afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos.

#### ¿Y sin son operaciones a largo plazo?

También, tratándose de operaciones de crédito a largo plazo se pueden garantizar:

- a) Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales.
- b) En las operaciones de préstamo o crédito concertadas por organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes, con avales concedidos por la Corporación correspondiente. Cuando la participación social sea detentada por diversas Entidades Locales, el aval deberá quedar limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social.
- c) 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.
- d) Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de

cualquier Administración Pública, con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de esta con el gasto financiado con la operación de crédito.

### 3.10.5. Concesión de avales

#### ¿Puede una Entidad Local conceder un aval? ¿En qué casos?

Sí, es posible la concesión de avales por parte de las Entidades Locales, esto es, es posible que una Entidad Local garantice el cumplimiento de una obligación financiera adquirida por un tercero. Tales avales se conceden para facilitar la realización de obras y prestación de servicios de su competencia y se pueden conceder:

- A los contratistas de obras y servicios.
- A los concesionarios que exploten una concesión que haya de revertir a la Entidad.
- A las sociedades mercantiles en que la participación de la Entidad Local no sea inferior al 30 % (con el límite de que el aval no puede garantizar un porcentaje superior al de la participación en la sociedad)<sup>119</sup>.

#### ¿Cuáles son las condiciones para la concesión de avales por parte de la Entidad Local?

Los avales serán objeto de fiscalización previa en todo caso, siendo obligatorio el informe de intervención.

El importe garantizado en ningún caso puede ser superior al que hubiere supuesto a la Entidad la financiación directa de la obra o servicio mediante crédito.

La concesión de avales, reavales u otra clase de garantía pública está sujeta al principio de prudencia financiera y precisará de autorización del órgano de tutela financiera de las Entidades Locales cuando su formalización no se ajuste a las condiciones del principio de prudencia financiera.

de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9842>.

<sup>118</sup>. Artículo 49.5 TRLHL.

<sup>119</sup>. Artículo 49 TRLHL, apartados 6, 7 y 8.

Finalmente, no debe perderse de vista que los avales computan en el índice de endeudamiento por el importe nominal de la operación garantizada.

3.10.6. Ahorro neto

¿Qué es el ahorro neto? ¿Cómo se calcula?

El ahorro neto es una magnitud que pone de relieve la capacidad de la Entidad Local para hacer frente a los gastos corrientes y a la amortización e intereses de los préstamos con sus ingresos corrientes.

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, ambos inclusive, del estado de ingresos, y de 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<sup>120</sup>.

| DATOS LIQUIDACIÓN (N-1) |                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (+)                     | Σ Capítulos 1 a 5 de ingresos corrientes                                                                                                                                                                                            |
| (-)                     | Deducción de ingresos afectados a operaciones de capital <sup>121</sup>                                                                                                                                                             |
| (-)                     | Deducción de ingresos no recurrentes                                                                                                                                                                                                |
| (-)                     | Σ Capítulos 1, 2, 4 de gastos corrientes                                                                                                                                                                                            |
| (-)                     | Obligaciones corrientes financiadas con remanente líquido de tesorería                                                                                                                                                              |
| AHORRO BRUTO            |                                                                                                                                                                                                                                     |
| (-)                     | Anualidad teórica de amortización de cada uno de los préstamos a largo plazo concertados y de los avalados por la Corporación pendientes de reembolso, así como de la operación proyectada que se pretende concertar <sup>122</sup> |
| AHORRO NETO             |                                                                                                                                                                                                                                     |

El ahorro neto se calcula aisladamente, de forma individual para cada uno de los elementos integrantes del grupo.

120. Artículo 53.1 TRLHL y Disposición Adicional decimocuarta, Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificada por la Disposición Final trigésimo-primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

121. Conforme a las instrucciones del Ministerio de Economía y Hacienda de los ingresos de los capítulos 1 a 5 se deducen los siguientes ingresos afectados a operaciones de capital:.

- » Ingresos por multas coercitivas o derivados de convenios urbanísticos de planeamiento, o cualesquiera otros, que expresamente hayan sido declarados como integrantes del Patrimonio Público del Suelo.
- » Ingresos por actuaciones de urbanización (canon de urbanización, cuotas de urbanización o cualquier otro de este carácter).
- » Aprovechamientos urbanísticos y otros ingresos por aprovechamientos edificatorios distintos de los anteriores.
- » Ingresos por multas impuestas por infracciones urbanísticas, expresamente afectados a operaciones de igual carácter, que no hayan de integrarse en el Patrimonio Públicos del Suelo.
- » Contribuciones especiales afectadas a operaciones de capital.
- » Aprovechamientos agrícolas y forestales de carácter afectado, en particular el Fondo de Mejora de Montes cuando esté afectado a la realización de inversiones.
- » Otras concesiones y aprovechamientos, afectados por la normativa aplicable a la financiación de operaciones de capital.
- » Otros ingresos afectados a operaciones distintos a los anteriores.

122. La anualidad teórica de amortización puede definirse como el promedio que anualmente se pagaría en concepto de amortización e intereses de la operación utilizando el método de cuota de amortización constante (sistema francés), es decir, que todos los años se paga la misma cantidad, aunque en el total varíe la parte que corresponde a amortización y la parte que corresponde a intereses.

3.10.7. Índice de endeudamiento o volumen de deuda viva

¿Qué es el índice de endeudamiento o volumen de deuda viva? ¿Cómo se calcula?

El índice de endeudamiento es el cociente (expresado en forma de porcentaje) entre el volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito vigentes a corto y largo plazo, incluyendo el importe de la operación proyectada, y los ingresos corrientes liquidados o devengados en el ejercicio inmediatamente anterior o, en su defecto, en el precedente a este último cuando el cómputo haya de realizarse en el primer semestre del año y no se haya liquidado el presupuesto correspondiente a aquel, según las cifras deducidas de los estados contables consolidados<sup>123</sup>.

|                           |                                                                |       |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------|-------|
| ÍNDICE DE ENDEUDAMIENTO = | Deuda a largo plazo+                                           | X 100 |
|                           | Deuda a corto plazo+                                           |       |
|                           | Avales                                                         |       |
|                           | Ingresos corrientes liquidados (capítulo 1 a 5) <sup>124</sup> |       |

Es una magnitud consolidada, de todo el grupo. Quedan fuera del índice consolidado las sociedades mercantiles de mercado<sup>125</sup>.

3.10.8. Requisitos y límites

¿Cuáles son los requisitos para concertar operaciones de crédito a largo plazo?

- Cumplir con las condiciones derivadas del principio de prudencia financiera<sup>126</sup>.
- Tener presupuesto aprobado para el ejercicio en curso. Excepcionalmente, es posible en situación de prórroga presupuestaria cuando se destinen a financiar inversiones vinculadas a modificaciones de crédito consistentes en créditos extraordinario o suplementos de crédito<sup>127</sup>.
- Haber liquidado el ejercicio anterior con ahorro neto positivo<sup>128</sup>.
- Que el volumen de deuda viva o índice de endeudamiento no exceda del límite del 110%<sup>129</sup>.
- Informe previo de la intervención, en el que se analizará, especialmente, la capacidad de la Entidad Local para hacer frente, en el tiempo, a las obligaciones que de aquéllas se deriven para esta<sup>130</sup>.

123. Artículo 53.2 TRLHL y Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificada por la Disposición Final trigésimo-primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

124. Como en el caso del ahorro neto, de los ingresos corrientes a computar se deducirá el importe de los ingresos afectados a operaciones de capital y cualesquiera otros ingresos extraordinarios de los capítulos 1 a 5 que, por su afectación legal y/o carácter no recurrente, no tienen la consideración de ingresos ordinarios. Véase Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las Entidades Locales en el ejercicio 2023 de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota-Informativa-Endeudamiento-2023-DEF.pdf>.

125. Su normativa reguladora es la fijada en el artículo 54 TRLHL: aprobación de todas las operaciones de crédito a largo plazo por parte del Pleno con informe preceptivo de intervención.

126. Artículo 48 bis TRLHL.

127. Artículo 50 TRLHL.

128. Artículo 53.1 TRLHL y Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificada por la Disposición Final trigésimo-primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

129. Hasta el 75% no se precisa autorización; si el índice se sitúa entre el 75% y 110% se requiere autorización del órgano que tenga atribuida la tutela financiera. Por encima del 110% está prohibido concertar operaciones de crédito. Artículo 53.2 TRLHL y Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificada por la Disposición Final trigésimo-primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

130. Artículo 52 TRLHL.

- Adicionalmente, resulta necesario cumplir con la obligación de suministro de información en materia de endeudamiento<sup>131</sup>.

### ¿En qué supuestos se prohíbe a las Entidades Locales la concertación de operaciones de crédito a largo plazo?

La prohibición de concertación de operaciones de crédito a largo plazo, salvo que una norma excepcional así lo autorice, rige para las Entidades Locales que se encuentren en alguna de estas situaciones<sup>132</sup>:

- Que el grupo consolidado de Entes clasificados como Administraciones Públicas presente un saldo de capital vivo (incluyendo la operación proyectada) que exceda del 110 % de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio inmediatamente anterior, en el momento en el que se inicie el expediente para un nuevo endeudamiento.
- Que la Entidad que se vaya a endeudar presente un ahorro neto negativo en la liquidación presupuestaria del ejercicio inmediatamente anterior.
- Entidades Locales con operaciones financieras vigentes por la adhesión al mecanismo de pago a proveedores, derivado del Real Decreto-Ley 4/2012, que hubieran liquidado el ejercicio inmediatamente anterior con remanente de tesorería para gastos generales negativo, en aplicación del artículo 10.4 del Real Decreto-Ley 4/2012.
- Entidades Locales que hayan incumplido los planes de saneamiento financiero o de reducción de deuda aprobados al amparo de las disposiciones adicionales 108ª y 109ª de la Ley de Presupuestos Generales para 2021.
- Las Entidades Locales incluidas en el artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2013, no podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento a largo plazo durante el período de amortización de las operaciones a largo plazo resultantes de la consolidación de operaciones a corto

plazo, conforme dispone el artículo 31 del Real Decreto-Ley 8/2013.

- Las Entidades Locales que estén adheridas al Fondo de Ordenación Riesgo del artículo 39.1 a) del Real Decreto-Ley 17/2014, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de dicho texto.

## 3.10.9. Sustitución de operaciones

### ¿Qué se entiende por sustitución de operaciones?

Bajo la denominación de sustitución total o parcial de operaciones preexistentes se hace referencia a aquellas operaciones financieras en las que se modifica un contrato financiero manteniendo todos los elementos objetivos del contrato (importe vivo, forma de amortización y frecuencia de liquidación de intereses, periodos de carencia de principal, etc.), salvo el tipo de interés, con el objetivo exclusivo de conseguir una rebaja en el coste aplicable a la operación<sup>133</sup>.

La sustitución puede plantearse de forma individual, operación por operación, o bien mediante una sustitución colectiva (refinanciación), concertando una sola operación que sea financieramente equivalente.

### ¿Qué requisitos deben cumplirse en la sustitución de operaciones?

Los requisitos para tramitar una sustitución de operaciones son:

- Cumplir con el principio de prudencia financiera. Se entenderá cumplido este principio cuando se genere un ahorro financiero y se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones<sup>134</sup>:

<sup>131</sup>. Tal obligación se contempla en los artículos 55 TRLHL y 17 de la Orden HAP 2105/2012. Como se ha indicado en epígrafe anterior, esta obligación consiste en que en el plazo máximo de un mes desde que se suscriba, cancele o modifique cualquier operación que afecte a la posición financiera de la Entidad Local o sus entidades dependientes calificadas como Administración Pública, se habrá de comunicar la operación al Ministerio de Hacienda a través de la CIR Local (aplicación en AUTORIZA).

<sup>132</sup>. Se relacionan los supuestos relacionados en la Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las Entidades Locales en el ejercicio 2023 de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota-Informativa-Endeudamiento-2023-DEF.pdf>.

<sup>133</sup>. Su regulación se contiene básicamente en los Artículos 48 BIS y 49.4 TRLHL y en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

<sup>134</sup>. Apartado séptimo de la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.





(cc0) imagen de Mikhail Nilov en Pexels

- » Que la operación tenga una vida media residual superior a un año.
- » Que no se modifique el plazo de la operación.
- » Que la modificación del contrato suponga una rebaja en el tipo de interés de la operación.
- » Que el clausulado del nuevo contrato respete lo establecido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.
- Disponer de la liquidación del ejercicio inmediatamente anterior aprobada y remitida al Ministerio de Hacienda. Al tratarse de una sustitución de operaciones y no de un nuevo endeudamiento, no es necesario presentar ahorro neto positivo en la liquidación del ejercicio inmediatamente anterior ni tener presupuesto aprobado en el ejercicio corriente.
- Sujeción a autorización previa por parte del órgano de tutela financiera en caso de que el capital vivo exceda el 75 % de los ingresos corrientes liquidados. En cambio, dado que no se trata de un nuevo endeudamiento, no opera la prohibición de novar una operación preexistente en caso de exceder el límite del 110%.

En cualquier caso, estarán prohibidas aquellas operaciones en las que el coste resultante de la operación supere financieramente el coste de la operación preexistente.

En el supuesto en el que no pudieran cumplir con los requisitos aquí expuestos, podrán acceder al Fondo de Ordenación o Fondo de Impulso Económico de acuerdo con los requisitos y el procedimiento establecido en el Real Decreto-Ley 17/2014.

### 3.10.10. Operaciones para el saneamiento de remanente de tesorería para gastos generales negativo

**¿Qué requisitos se deben cumplir para concertar una operación de crédito con el objeto de sanear el remanente de tesorería para gastos generales negativo?**

Para poder acceder a esta operación de endeudamiento prevista en el artículo 193 TRLRHL, el Pleno municipal

debe acreditar la imposibilidad de reducir el gasto presupuestario en el ejercicio corriente por cuantía igual al déficit producido. Una vez acreditado este extremo, podrá concertar una operación de endeudamiento<sup>135</sup>.

Para concertar esta operación requerirá ahorro neto positivo en todo caso.

Siempre que su nivel de endeudamiento esté por encima del 75% deberá solicitar autorización del órgano de tutela financiera. Si su nivel de endeudamiento se sitúa por encima del 110% no podrá apelar al crédito en esta modalidad de endeudamiento.

En relación con las limitaciones del artículo 177.5 TRLRHL, el importe concertado anual de estas operaciones no puede superar el 5% de los recursos corrientes presupuestados, (calculados de acuerdo con lo dispuesto en la DF 31ª de la LPGE 2013). La carga financiera anual del conjunto de operaciones concertadas con esta naturaleza no puede superar el 25% de los recursos corrientes presupuestados.

Además, estas operaciones deben ser totalmente amortizadas antes de la renovación de la Corporación.

### 3.10.11. Autorización de las operaciones de crédito

#### ¿Qué operaciones de endeudamiento requieren autorización preceptiva del Estado?

Las Entidades Locales requerirán autorización preceptiva del Ministerio de Hacienda, ejercida a través de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, para la formalización de las siguientes operaciones de endeudamiento en los siguientes casos<sup>136</sup>:

- Las operaciones que se formalicen en el exterior, entendiéndose por tales las formalizadas fuera del espacio territorial de los países de la Unión Europea, o con entidades no residentes en dicho espacio territorial, cualquiera que sea la divisa en la que se formalice la operación proyectada, así como las denominadas en moneda distinta del euro, incluidas las cesiones de participaciones que ostenten entidades residentes a entidades financieras no residentes en créditos otorgados a las Entidades Locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.
- Las operaciones que se instrumenten mediante emisiones de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.
- Las Entidades Locales adheridas a la cláusula quinta de la Orden PRE/966/2014, que ampliaron a 20 años los períodos de amortización de las operaciones de préstamo firmadas en el marco del mecanismo de pago a proveedores y que ya estaban adheridas a las medidas del Título II del Real Decreto-Ley 8/2013, requerirán autorización previa del Ministerio de Hacienda para la formalización de cualquier operación de crédito en mercado.

#### ¿En qué supuestos es preceptiva la autorización del órgano que ejerza la tutela financiera?

Requerirá de la autorización preceptiva del órgano que ejerza la tutela financiera (Estado o Comunidad Autónoma) la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo en los siguientes casos:

- Para aquellas Entidades Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del TRLHL cuando hayan incumplido los objetivos fijados por el artículo 20.2 de la LOEPSF, es decir, cuando hayan liquidado el presupuesto del ejercicio inmediatamente anterior con inestabilidad presupuestaria<sup>137</sup>.

<sup>135</sup>. Así, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 177.5 del TRLHL y a las limitaciones establecidas tanto en el propio artículo 177.5 TRLHL, como en el artículo 53 TRLHL y en la DF 31ª de la LPGE 2013.

<sup>136</sup>. Artículo 53.5 TRLHL y Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las Entidades Locales en el ejercicio 2023 de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota-Informativa-Endeudamiento-2023-DEF.pdf>.

<sup>137</sup>. La suspensión de las reglas fiscales en 2022 y en 2023 no afecta a la obligación de solicitar autorización para endeudarse en caso de incumplimiento de la estabilidad presupuestaria, así se establece en la Nota informativa sobre el régimen legal aplicable a las operaciones de endeudamiento a largo plazo a concertar por las Entidades Locales en el ejercicio 2023 de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota-Informativa-Endeudamiento-2023-DEF.pdf>.

- Cuando el capital vivo consolidado para todo el sector Administraciones Públicas (incluyendo la operación proyectada) sea superior al 75 % (y no rebase el 110%) de los ingresos corrientes liquidados (en todo caso, será requisito tener ahorro neto positivo)<sup>138</sup>.
- Todas las Entidades Locales que estén adheridas al Fondo de Ordenación Prudencia (artículo 39.1.b)) y supuestos recogidos en el 40.3 y 40.4 del Real Decreto-Ley 17/2014.

### **¿Están sujetas al régimen de autorización las operaciones de endeudamiento concertadas en el marco del Fondo de Ordenación de Entidades Locales en situación de riesgo?**

No, las operaciones que se formalicen con cargo al mecanismo Fondo de Ordenación de Entidades Locales en situación de riesgo financiero, no estará sujetas al régimen de autorización establecido en el TRLHL y, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado<sup>139</sup>.

### **¿Cuál es el régimen de autorización de las operaciones de los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes?**

En el caso de los organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, sin perjuicio de la autorización que puedan precisar del órgano de tutela financiera, precisarán en todo caso la autorización previa del Pleno de la Corporación y el informe de intervención para la concertación de operaciones a largo plazo.

### **¿Cuándo no se requiere autorización preceptiva para apelar al crédito?**

Cuando concurren los siguientes supuestos:

- Haber liquidado el ejercicio inmediato anterior, en los términos del artículo 53.1 del TRLRHL, con ahorro neto positivo, calculado conforme a lo establecido en la Disposición Final 31ª de la LPGE 2013.

- Que el nivel de deuda viva en términos consolidados no supere el 75 % de los recursos corrientes calculados conforme a lo establecido en la Disposición Final 31ª de la LPGE 2013.
- Destinar los recursos financieros obtenidos a la financiación de operaciones de inversión de acuerdo con lo establecido en la DF 31ª de la LPGE 2013.
- Siempre que no estén incluidas en el ámbito objetivo del artículo 53.5 del TRLHL.

## **3.10.12. Operaciones de crédito a corto plazo**

### **¿Cuáles son las características que definen a una operación de crédito a corto plazo?**

Las operaciones de crédito a corto plazo son operaciones que no pueden exceder de un año y que responden a la finalidad de atender a necesidades transitorias de tesorería, esto es, anticipar un ingreso futuro y cierto<sup>140</sup>.

### **¿Qué requisitos deben cumplir las operaciones de crédito a corto plazo?**

Los requisitos que deben cumplir son los siguientes:

- El plazo de la operación no puede ser superior al año.
- Debe estar aprobado el presupuesto para el ejercicio en curso. Excepcionalmente, en situación de prórroga presupuestaria, se pueden concertar las operaciones de tesorería, siempre que las anteriores hayan sido reembolsadas y se justifique dicho extremo en el momento de suscribir la póliza<sup>141</sup>.
- En su conjunto no pueden superar el 30 % de los ingresos liquidados por operaciones corrientes del ejercicio anterior.
- No están sujetas a autorización por parte del órgano de tutela.

<sup>138</sup>. Disposición Adicional decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, modificada por la Disposición Final trigésimo-primer de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

<sup>139</sup>. La cláusula quinta de la Orden PRE/966/2014, de 10 de junio, por la que se publican las características principales de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales, permite el endeudamiento con autorización del Ministerio de Hacienda de las Entidades Locales adheridas a las medidas del Título II del RDL 8/2013.

<sup>140</sup>. Artículo 51 TRLHL.

<sup>141</sup>. Artículo 50 TRLHL.

### 3.10.13. Órganos competentes para concertar operaciones de crédito

**¿Cuáles son los órganos competentes en la Entidad local para concertar operaciones de crédito?**

La normativa reguladora<sup>142</sup> de la competencia en materia de concertación de operaciones de crédito puede esquematizarse como sigue:

| OPERACIONES LARGO PLAZO                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| APROBACIÓN POR EL PRESIDENTE                                                                                                                                                                 | APROBACIÓN POR EL PLENO                                                                                                                                                                                  |
| Cuando el importe de las operaciones concertadas desde 1 enero + nueva operación ≤ 10 % recursos ordinarios del presupuesto (previsiones iniciales presupuesto de ingresos, capítulos 1 a 5) | Cuando operación a concertar > 10 % recursos ordinarios del presupuesto (previsiones iniciales presupuesto de ingresos, capítulos 1 a 5).<br>Aprobación por mayoría absoluta legal (artículo 47.2 LRBRL) |
|                                                                                                                                                                                              | Cuando el importe acumulado + el importe operación a concertar > 10 % recursos ordinarios, pero el importe de la nueva operación al < 10 % recursos ordinarios.<br>Aprobación por mayoría simple.        |
| OPERACIONES CORTO PLAZO                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                          |
| APROBACIÓN POR EL PRESIDENTE                                                                                                                                                                 | APROBACIÓN POR EL PLENO                                                                                                                                                                                  |
| Cuando<br>importe total de las operaciones vivas + nueva operación] ≤ 15 % derechos liquidados corrientes en n-1.                                                                            | Cuando<br>[importe total de las operaciones vivas + nueva operación] > 15 % derechos liquidados corrientes en n-1.                                                                                       |

<sup>142</sup>. Artículos 52.2 TRLHL y 47.2 LRBRL.

### 3.10.14. Mecanismos extraordinarios de financiación. Fondo de Financiación a Entidades Locales

#### ¿Qué es el Fondo de Financiación a Entidades Locales?

Los mecanismos extraordinarios de financiación vienen regulados en el Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, por el que se crea un mecanismo de apoyo a la liquidez llamado Fondo de Financiación a Entidades Locales. En cuanto a la posibilidad de concertar operaciones de crédito, el Fondo incluye dos compartimentos: el Fondo de Ordenación<sup>143</sup> y el Fondo de Impulso Económico<sup>144</sup>. Las Entidades Locales que reúna en los requisitos establecidos en el Real Decreto Ley podrán presentar su solicitud en el mes de julio de cada año.

Asimismo ha de señalarse que la Disposición Adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece la posibilidad de financiar la ejecución de sentencias firmes a través del Fondo de Ordenación o del Fondo de Impulso Económico, debiéndose acreditar en este caso la existencia de graves desfases de tesorería como consecuencia de la ejecución de las sentencias.

### 3.11. Fiscalización de la actividad de las Entidades Locales: control interno y control externo

#### ¿Cuáles son las formas de control y fiscalización de la actividad de la Entidades Locales que se contemplan por el ordenamiento jurídico?

El ordenamiento jurídico contempla dos formas de control y fiscalización de la actividad de la Entidades Locales, orientadas en ambos casos, a la correcta aplicación de los fondos y de los medios a las finalidades a ellas encomendadas, a saber: el control interno, ejercido por la intervención, y el control externo, ejercido por el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las facultades que, conforme al Estatuto de Autonomía, competen a la Cámara de Cuentas de Andalucía.

#### 3.11.1. El control interno de la actividad económico-financiera en las Entidades Locales. La función interventora, control financiero y control de eficacia

#### ¿Qué es el control interno de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales?

El control interno de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales es una exigencia constitucional<sup>145</sup> que se puede definir como el proceso que ejecuta la Administración (Local en nuestro caso) para garantizar que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía<sup>146</sup>. El modelo de control interno

<sup>143</sup>. Su regulación detallada se contiene en los artículos 39-49 del RD Ley 17/2014.

<sup>144</sup>. Su regulación detallada se contiene en los artículos 50-54 del RD Ley 17/2014.

<sup>145</sup>. Artículos 31.2 y 103 CE.

<sup>146</sup>. Resulta ilustrativo en materia de control interno el Informe de la IGAE, de 12 de abril de 2019, por el que se resuelven varias consultas del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), relacionadas con la implementación de la normativa sobre control interno aplicable en el ámbito local. [https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/\\_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx](https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx).

regulado en la normativa aplicable<sup>147</sup> se estructura en dos modalidades: el ejercicio de la función interventora y el desempeño del control financiero, que, a su vez, se configura en dos regímenes de ejercicio diferenciados: el control permanente y la auditoría pública, incluyendo en ambos casos el control de eficacia.

### ¿A quién corresponde ejercer el control interno?

El control interno respecto de la gestión económico-financiera de la propia Entidad Local, sus organismos autónomos y sociedades dependientes, es ejercido por la Intervención, en su triple acepción de función interventora, control financiero y de control de eficacia<sup>148</sup>.

### ¿Cuál es el ámbito subjetivo al que se extiende el control interno local?

El conjunto de los entes integrantes del sector público local, en concreto<sup>149</sup>:

- a) La propia Entidad Local.
- b) Los organismos autónomos locales.
- c) Las entidades públicas empresariales locales.
- d) Las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local.
- e) Las fundaciones del sector público dependientes de la Entidad Local.
- f) Los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los presupuestos generales de la Entidad Local.
- g) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia adscritos a la Entidad Local de conformidad con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- h) Las entidades con o sin personalidad jurídica distintas a las mencionadas en los apartados anteriores con participación total o mayoritaria de la Entidad Local.

### ¿En qué consiste la función interventora?

La función interventora tiene como objetivo principal la fiscalización e intervención previa de todos los actos de las Entidades Locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones, los ingresos y los pagos que de estos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación de los caudales públicos, con objeto de que la gestión se ajuste a normativa aplicable en cada caso<sup>150</sup>. En palabras de la IGAE: «la función interventora es un control de legalidad que se realiza con carácter previo (antes de que se adopte el acto, para evitar posibles incumplimientos), con eficacia directa y carácter suspensivo (la formulación de un reparo por incumplimiento de los extremos a comprobar suspende la tramitación del correspondiente expediente...)»<sup>151</sup>.

### ¿Qué diferencia hay entre la intervención formal y la intervención material?

La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá 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 al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos<sup>152</sup>.

<sup>147</sup>. En desarrollo de los artículos 213 y 218 TRLHL, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, regula el régimen de control interno de las Entidades Locales, respetando el principio de la autonomía local, pues se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas Corporaciones adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles. Las Entidades Locales, previo informe del órgano interventor, podrán formalizar el oportuno Convenio con la Intervención General de la Administración del Estado para la realización de actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control interno de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales.

<sup>148</sup>. Artículos 136 LRBRL, 213 TRLHL, 3.1 RD 424/2017 y 4.1 RLFHN. Sobre los principios del ejercicio del control interno y los deberes y facultades del órgano de control, véase los artículos 4 a 6 RD 424/2017.

<sup>149</sup>. Artículo 2 RD 424/2017.

<sup>150</sup>. Artículo 214.1 TRLHL. Asimismo, el ejercicio de la función interventora es objeto de regulación en los artículos 3.1 y 7 a 28 RD 424/2017.

<sup>151</sup>. Informe de la IGAE, de 12 de abril de 2019, por el que se resuelven varias consultas del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), relacionadas con la implementación de la normativa sobre control interno aplicable en el ámbito local. [https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/\\_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx](https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx).

<sup>152</sup>. Artículo 7.2 RD 424/2017.



### ¿A qué hacen referencia los conceptos de fiscalización previa e intervención previa?

Dichos conceptos vienen referidos al contenido de la función interventora, que se ejercerá bien como fiscalización previa, bien como intervención previa.

Se entiende por fiscalización previa la facultad que compete al órgano interventor de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso. El ejercicio de la función interventora no atenderá a cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones fiscalizadas.

Por su parte, la intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad del órgano interventor para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

La intervención de la comprobación material de la inversión consiste en la verificación material de la efectiva realización de las obras, servicios o adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al correspondiente contrato.

La intervención formal de la ordenación del pago es la facultad del interventor de verificar la correcta expedición de las órdenes de pago, mientras que la intervención material del pago es la facultad de verificar que el pago ha sido dispuesto por el órgano competente y se realiza en favor del perceptor y por el importe establecido<sup>153</sup>.

### ¿Qué son los reparos? ¿Qué efectos tienen?

Si el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o

expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito<sup>154</sup>. Dichos reparos deberán ser motivados con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio sustentado y deberán comprender todas las objeciones observadas en el expediente. Si el reparo afectase a la aprobación o disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquel sea solventado en los casos establecidos en el artículo 216.2 TRLHL.

En el supuesto previsto en el apartado c) del artículo 216.2 citado, procederá la formulación de un reparo suspensivo en los casos siguientes:

- a) Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.
- b) Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.
- c) Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la tesorería de la Entidad Local o a un tercero.

Cuando el órgano gestor no acepte el reparo formulado por el órgano interventor en el ejercicio de la función interventora, planteará al Presidente de la Entidad Local una discrepancia. No obstante, corresponderá al Pleno la resolución de las discrepancias cuando los reparos se basen en insuficiencia o inadecuación de crédito o, se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de su competencia.

En el plazo de quince días desde la recepción del reparo, las discrepancias se plantearán al Presidente o al Pleno de la Corporación Local, según corresponda, y, en su caso, a través de los Presidentes o máximos responsables de los organismos autónomos locales, y organismos públicos en los que se realice la función interventora, para su inclusión obligatoria, y en un punto independiente, en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria. La discrepancia

<sup>153</sup>. Artículo 8 RD 424/2017. En concreto sobre la intervención de la comprobación material de la inversión, además del artículo 20 RD 424/2017, han de traerse a colación el artículo 198.2 y la DA tercera LCSP, así como la Resolución de 14 de junio de 2015, de la IGAE, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión (BOE 24-07-2015) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8268>.

<sup>154</sup>. Artículos 215 TRLHL y 12 a 5 RD 424/2017.

deberá ser motivada por escrito, con cita de los preceptos legales en los que sustente su criterio

La resolución de la discrepancia por parte del Presidente o el Pleno será indelegable, deberá recaer en el plazo de quince días y tendrá naturaleza ejecutiva.

### **¿En qué consiste el régimen de fiscalización e intervención limitada previa y cómo se implementa?**

En el régimen de fiscalización e intervención limitada previa el órgano interventor se limitará a comprobar únicamente los requisitos básicos que aparecen tasados en el artículo 13 del Real Decreto 424/2017. Para poder instaurar este régimen de fiscalización se precisa acuerdo del Pleno a propuesta del Presidente y previo informe del interventor.

### **¿Cuándo se produce la omisión de la función interventora? ¿Qué ocurre en caso de omisión de la función interventora preceptiva?**

La omisión de la función interventora tiene lugar cuando no se ha realizado la actividad de intervención por parte del órgano de control interno en caso de ser previa y preceptiva a la adopción de un acto administrativo. Cuando se da dicha omisión no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y se resuelva la omisión de fiscalización siguiendo lo regulado en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017.

### **¿En qué consiste el control financiero?**

La función de control financiero tiene por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las Entidades Locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes<sup>155</sup>. En palabras de la IGAE, en el Informe de 2019 ya citado: «(...) el control financiero tiene por objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que lo rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

Según lo expuesto, el control financiero no es sólo un control de legalidad, sino que también se pretende a través del mismo controlar los principios económicos de actuación: legalidad, eficacia, eficiencia, adecuado registro y contabilización de operaciones, estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero»<sup>156</sup>.

### **¿Bajo qué modalidades se puede ejercer el control financiero?**

El control financiero de la actividad económico-financiera del sector público local se ejercerá mediante el ejercicio del control permanente y la auditoría pública. Ambas

155. Artículo 220.1 TRLHL. Asimismo, la función de control financiero es objeto de desarrollo reglamentario en los artículos 3.1 y 29 a 36 RD 424/2017. Por su parte, el artículo 4 RJFHN, establece que el ejercicio del control financiero incluirá, en todo caso, las actuaciones de control atribuidas en el ordenamiento jurídico al órgano interventor, tales como:

- 1) El control de subvenciones y ayudas públicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- 2) El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de estos.
- 3) La emisión de informe previo a la concertación o modificación de las operaciones de crédito.
- 4) La emisión de informe previo a la aprobación de la liquidación del presupuesto.
- 5) 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 la implantación de nuevos servicios o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas.
- 6) Emitir los informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica.

156. Informe de la IGAE, de 12 de abril de 2019, por el que se resuelven varias consultas del Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), relacionadas con la implementación de la normativa sobre control interno aplicable en el ámbito local. [https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/\\_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx](https://www.bdd.pap.hacienda.gob.es/sitios/lei-infdic/_layouts/15/Lei-INFDIC2013/ResultadosFormatoTabla.aspx).

modalidades incluirán el control de eficacia, que consistirá en verificar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales<sup>157</sup>.

### ¿En qué consiste el ejercicio del control financiero en la modalidad de control permanente?

El ejercicio del control financiero en la modalidad de control permanente tiene como objetivo comprobar, de forma continua, que la actividad económico-financiera realizada por el sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera, con el fin de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental<sup>158</sup>.

### ¿Y en la modalidad de auditorías públicas?

El ejercicio del control financiero en la modalidad de auditorías públicas consiste en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público local, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e Instrucciones que dicte la Intervención General del Estado. A su vez, esta modalidad comprende las auditorías de cuentas anuales, de cumplimiento y operativas<sup>159</sup>.

### ¿Cuál es el contenido del Plan Anual de Control Financiero?

El órgano interventor deberá elaborar un Plan Anual de Control Financiero que recogerá las actuaciones de control permanente y auditoría pública a realizar durante el ejercicio. Incluirá todas aquellas actuaciones cuya realización por el órgano interventor derive de una obligación legal y las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que

se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles<sup>160</sup>.

### ¿En qué consiste el control de eficacia?

El control financiero incluye el control de eficacia y tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos programados, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los servicios e inversiones de conformidad con los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales<sup>161</sup>.

### ¿En qué consiste el régimen de control simplificado?

El régimen de control simplificado consiste fundamentalmente en el ejercicio de la función interventora, siendo razonable que se opte en su modalidad de fiscalización previa limitada, si bien corresponderá al Pleno adoptar los acuerdos oportunos al respecto.

Por su parte, el control financiero será potestativo, sin perjuicio de aquellas actuaciones que deriven de una obligación legal. Ahora bien, en su modalidad de control permanente, no será obligatorio, será potestativo, salvo en aquellos casos en que la actuación de control (ya sea planificado o no) derive de una obligación legal; en cambio en su modalidad de auditoría de cuentas sí será de aplicación para los organismos autónomos, consorcios u otras entidades dependientes, si las hubiese.

### ¿A quién se aplica?

Este régimen es de aplicación potestativa para aquellas Entidades Locales que cuentan con una menor dimensión en su actividad económico-financiera, que estén incluidas en el ámbito de aplicación del modelo simplificado de contabilidad local, y que podrían encontrarse, en principio, en peores condiciones para asumir el régimen de control general, debido, fundamentalmente a la falta de medios personales y materiales<sup>162</sup>.

157. Artículo 3.4 y 29.1 RD 424/2017.

158. Artículos 29.2 y 32 RD 424/2017.

159. Artículos 29.2, 33 y 34 RD 424/2017.

160. Artículo 31 RD 424/2017.

161. Artículo 221 TRLHL.

162. Artículos 39 y 40 RD 424/2017.

### 3.11.2. El control externo de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales. La fiscalización por el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Cuentas de Andalucía

#### ¿A quién corresponde ejercer el control externo de la actividad económico-financiera de las Entidades Locales?

El control externo de la actividad económico-financiera del sector público y, por ende, de la Administración Local, es encomendada por la Constitución al Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de la función fiscalizadora que el Estado de Autonomía reconoce al órgano de control externo de la Comunidad Autónoma (Cámara de Cuentas de Andalucía)<sup>163</sup>. Del tenor del artículo 223 TRLHL cabe extraer la conclusión de que las Entidades Locales se someten a la función fiscalizadora tanto del Tribunal de Cuentas como del órgano de control externo de la Comunidad

Autónoma, como a la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas<sup>164</sup>.

#### ¿A qué se refiere la función fiscalizadora de los órganos de control externo?

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género<sup>165</sup>. Esta función fiscalizadora Tribunal de Cuentas se desarrolla mediante el examen de<sup>166</sup>:

- La cuenta general.
- Los contratos<sup>167</sup>.
- La situación y variación del patrimonio.
- Las modificaciones presupuestarias.

Los efectos de la fiscalización se manifiestan en la censura, conforme o disconforme, de las cuentas por parte del Tribunal. En caso de disconformidad, si se han detectado anomalías, se someterá a la consideración de la Entidad Local la propuesta de corrección y el ejercicio de las

<sup>163</sup>. Artículo 136 CE. En relación con el apartado 1 del citado precepto ha de traerse a colación la STC de 17/11/1988 que en su fundamento jurídico octavo señala: «(...) c) Que, por lo tanto, en cuanto al control financiero de las Corporaciones Locales que ahora nos ocupa, es conforme al artículo 13.1 CE con la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad de las Corporaciones Locales, distintos del Tribunal de Cuentas, aunque con la condición ya señalada de que este último mantenga suposición de supremacía frente a los primeros. D) Que, según se desprende de lo anterior, la competencia de esos otros órganos fiscalizadores pueda atribuirse sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones Públicas. Asimismo, han de tenerse en cuenta, los artículos 115 LRRL y 223 TRLHL.

<sup>164</sup>. En efecto, conforme al artículo 2 LOTCu, son funciones del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. La jurisdicción contable es calificada de «exclusiva» por el artículo 17. Uno LOTCu.

<sup>165</sup>. Artículo 9 LOTCu.

<sup>166</sup>. Artículo 11 LOTCu. Por su parte, el artículo 4.1 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía establece las funciones propias de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

<sup>167</sup>. En el ámbito del control externo de los contratos, véase los artículos 39 y 40 LOTCu. Por su parte, la LCSP, en su artículo 335, recoge una regulación más amplia de las obligaciones de remisión de la información contractual al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización correspondiente de la Comunidad Autónoma (OCEx) por las entidades pertenecientes al sector público, introduciendo algunos cambios respecto de la legislación anterior. La entrada en vigor de la LCSP y las modificaciones introducidas respecto de la legislación anterior, en particular las llevadas a cabo por el artículo 335 en relación con la remisión por los órganos de contratación de la información contractual al Tribunal de Cuentas, han llevado al Pleno de esta Institución a adoptar una nueva Instrucción relativa a la remisión telemática de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades del sector público local celebrados al amparo de la nueva normativa, tal es la Resolución de 3 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de junio, por el que se aprueba la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades y entes del sector público local al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9585>.

acciones procedentes. Si además se han detectado irregularidades, infracciones o posibles delitos, se someten a la jurisdicción contable o a la penal según los casos<sup>168</sup>. Propondrá igualmente las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera<sup>169</sup>.

### ¿Y el enjuiciamiento contable?

El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, extendiéndose a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión<sup>170</sup>. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia<sup>171</sup>.

La responsabilidad contable podrá ser directa o subsidiaria<sup>172</sup>. Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la ejecución de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución<sup>173</sup>. Son responsables subsidiarios quienes, por negligencia o demora en el cumplimiento de 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<sup>174</sup>.

## Abreviaturas

**CE:** Constitución española.

**ICAL Normal:** Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre.

**LCSP:** Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

**LFTCu:** Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

**LOTcu:** Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

**LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

**LRJSP:** Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**LRSAI:** Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

**LTBG:** Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

**LTPA:** Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**OCEX:** Órgano externo de fiscalización correspondiente de la Comunidad Autónoma.

**PGCAL:** Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local.

**Orden HAP 2105/2012:** Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**RD 500/1990:** Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto

<sup>168</sup>. Artículo 12 LOTCu.

<sup>169</sup>. Artículo 14 LOTCu.

<sup>170</sup>. Artículo 15 LOTCu.

<sup>171</sup>. Artículo 18 LOTCu. A mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal de Cuentas, Sala de Justicia, de fecha 19/12/2002, señala en el fundamento jurídico tercero que «(...) ni la jurisdicción contable puede entrar o enjuiciar si un determinado hecho reviste o no caracteres delictivos y su autor ha de ser consiguientemente condenado como responsable penal, ni la jurisdicción penal puede entrar a declarar y cuantificar la responsabilidad contable exigible a quienes administren, manejen custodien o intervengan fondos públicos».

<sup>172</sup>. Artículo 38. Dos LOTCu.

<sup>173</sup>. Artículo 42. Uno LOTCu.

<sup>174</sup>. Artículo 43. Uno LOTCu.

de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

**RD 424/2017:** Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen de control de las Entidades Locales.

**RDL 4/2012:** Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan las obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales.

**RDL 8/2013:** Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

**RJFHN:** Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional.

**TRLHL:** 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.

**TRRL:** 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 Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

■ Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

■ Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

■ Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

■ Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

■ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

■ Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

■ Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan las obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales.

■ Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

■ Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

■ Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

■ Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba Instrucción del modelo normal de contabilidad local.

■ Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local.

■ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

■ Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

■ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

■ Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

## Referencias legislativas

■ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

■ 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 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

■ Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

■ Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

■ Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

■ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

■ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.



- Orden PRE/966/2014, de 10 de junio, por la que se publican las características principales de las operaciones de endeudamiento suscritas con cargo al mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las Entidades Locales.
- Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales.
- Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico.
- Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012.
- Resolución de 9 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se define el principio de prudencia financiera de las entidades locales de las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Resolución de 13 de noviembre de 2015, de la Intervención General del Estado, por la que se recomienda un nuevo formato normalizado de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático para su rendición.
- Resolución de 2 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015.
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen de control de las Entidades Locales.
- Resolución de 4 julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

de endeudamiento y derivados de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Resolución de 3 de julio de 2018, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 28 de junio, por el que se aprueba la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por la entidades y entes del Sector Público Local al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Orden HAC/1364/2018, de 12 de diciembre, por la que se modifican los planes de cuentas locales anexos a las instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local, aprobadas por las Órdenes HAP/1781 y 1782/2013, de 20 de septiembre.

**María de la Paz Sánchez Manzano**

**Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional  
Subescala de Secretaría de Intervención**

## 4. Los bienes de las entidades locales

### 4.1. Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales

#### ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable a los bienes de las Entidades Locales?

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en lo que resulte de aplicación básica)
- Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de Bases de Régimen Local (Art. 79 a 83)
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio Arts. 74-75, 78-91
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Arts. 9, 115-155 y Disposición Adicional 2.ª, 3.ª, 15.ª

#### Normativa autonómica en Andalucía:

- Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. (Arts. 28-35)
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero (Arts. 54-75)
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía

#### En defecto de los anteriores:

- Por la legislación estatal no básica en materia de régimen local
- Ordenanzas Municipales de cada Entidad Local
- Supletoriamente por normas de derecho civil.

### 4.2. Tipos de Bienes de las Entidades Locales

#### ¿Cuáles son los diferentes tipos de bienes que constituyen el patrimonio de las Entidades Locales?

Las Entidades Locales, son titulares de un conjunto de bienes muebles o inmuebles y de derechos reales o personales. Estos bienes y derechos, como cualquier otro medio de que dispongan, están orientados a la satisfacción de los fines públicos que la Administración tiene asignados.

Los bienes de las entidades locales los podemos clasificar en:

- Bienes de dominio publico, que a su vez serán de uso o servicio público.
- Bienes Comunales.
- Bienes Patrimoniales.

### 4.3. Bienes de dominio público

El concepto de dominio público es esencialmente de construcción doctrinal, y se podría definir como aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que, por consecuencia de esta afectación, resultan sometidas a un régimen especial de utilización y protección.

#### 4.3.1.1. Bienes de uso público

Éstos son, los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local.

#### 4.3.1.2. Bienes de servicio público

Se definen como los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las

Entidades Locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Por lo tanto respecto de los bienes de dominio público, encontramos dos elementos definidores, en primer lugar la titularidad, y en segundo lugar la afectación de los mismos a un uso o servicio público.

La afectación supone la posibilidad de que estos bienes pueden ser utilizados por todos los vecinos en general sin otras limitaciones que las que la propia naturaleza del bien exija y teniendo en cuenta en todo caso las modalidades establecidas de uso común (general o especial) o privativo (normal o anormal).

En los bienes de servicio público su afectación se produce por ser el bien local, elemento que sirve de base al propio servicio público.

## 4.4. Bienes comunales

Tendrán la consideración de bienes comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos y cuya administración y conservación corresponde a la Entidad Local titular.

Reseñar brevemente, que tanto los bienes de dominio público como los bienes comunales, son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

### 4.4.1. Bienes patrimoniales

Son bienes patrimoniales los que siendo propiedad de la Entidad Local no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad.

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado.

Se clasificarán como bienes patrimoniales:

- Las parcelas sobrantes, definidas como aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades Locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado. Para declarar un terreno parcela sobrante se requerirá expediente de calificación jurídica.
- Los efectos no utilizables, son todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente Estado de conservación resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario.

La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.

El expediente deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación Local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

La alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:

- Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
- Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal.
- La Entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho Civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

## 4.5. Potestades de las Entidades Locales

### ¿Cuáles son las potestades de las Entidades Locales respecto de sus bienes?

Respecto de sus bienes, Las Entidades Locales gozan de las siguientes potestades:

- La potestad de investigación.
- La potestad de deslinde.
- La potestad de recuperación de oficio.
- La potestad de desahucio administrativo.

- La potestad sancionadora, de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable o en las ordenanzas locales, para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo.

#### 4.5.1. Potestad de Investigación

Las Entidades Locales tienen la obligación de investigar la situación física y jurídica de los bienes y derechos que presuman de su propiedad a fin de determinar su titularidad cuando no conste inequívocamente o cuando exista controversia en los títulos de dominio. Esta obligación se extenderá en todo caso a los bienes demaniales.

Esta potestad se iniciará de oficio por Resolución de la Alcaldía, pudiendo recabar previamente cuántos informes y estudios se consideren necesarios para iniciar el expediente o bien por denuncia o a instancia de particulares.

##### Objetivos

1. Conocer la situación de sus bienes y derechos que se presuman de su propiedad.
2. Determinar la titularidad del bien.

#### 4.5.2. Potestad de Deslinde

Esta potestad consiste en promover, acordar o ejecutar por parte de la Entidad Local el deslinde total o parcial de los bienes inmuebles de su pertenencia, bien cuando sus límites sean imprecisos, o bien cuando haya indicios de usurpaciones que ocasionen incertidumbre sobre los límites del bien.

La legislación de bienes de Andalucía solicita que se elabore una Memoria justificativa, que si se inicia el expediente de oficio deberá presentar el Ayuntamiento, y que si se inicia a instancia de parte deberá de adjuntar con la solicitud el interesado.

La Memoria deberá contener:

- Justificación de la necesidad del deslinde.
- Descripción de la finca y plano de delimitación provisional, con indicación de los datos para su localización.
- Títulos de propiedad, referencias catastrales e inscripciones registrales si los hubiere.



(cc0) Imagen de Stefanie Konstanta en Pixabay

- Cuantas informaciones puedan recabarse acerca de las situaciones posesorias existentes.

##### Objetivos

1. La determinación de los límites de la finca y la declaración, en su caso, de la posesión a favor de la Entidad.
2. Facultar a la Entidad Local para el ejercicio de las acciones judiciales que procedan cuando existan hechos obstativos a la posesión pública del bien.

#### 4.5.3. Recuperación de oficio

De entre las potestades de autotutela patrimonial, y además de autodefinición de límites, las Administraciones Locales disponen de la posibilidad de recobrar por sí la tenencia de sus bienes tanto de dominio público, que podrá hacerlo en cualquier momento, como de recuperar los bienes patrimoniales, en este caso, en el plazo de un año, contados a partir del día siguiente a la fecha de la usurpación u ocupación. Transcurrido ese tiempo podrá ejercer cuantas acciones considere ante los Tribunales.

Procedimiento a seguir:

Se iniciará de oficio por la Entidad Local, mediante resolución de Alcaldía,

- Por propia iniciativa o como consecuencia de actuaciones realizadas por los servicios propios.
- Como consecuencia de actuaciones seguidas ante órganos jurisdiccionales que afecten a los bienes y derechos.
- Por comunicaciones recibidas de otras Administraciones en relación con los mismos.
- Por denuncia o información suministrada por los particulares.

En los supuestos de usurpación del bien el acuerdo deberá contener, las siguientes referencias:

- Descripción del bien a recobrar.
- Acreditación de la posesión pública previa a la ocupación ilegítima.
- Hechos y circunstancias en los que se aprecie la usurpación.

En el caso de perturbación, el acuerdo deberá concretar los hechos en que se funda.

#### Objetivo

1. Recuperar bienes que les pertenece, tanto los de dominio público como los patrimoniales.

#### 4.5.4. Desahucio administrativo

Facultad que posee la Administración Pública para recuperar, en vía administrativa, la posesión de sus bienes demaniales cuando desaparezcan los títulos, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros. Supone una extinción de los derechos constituidos sobre bienes inmuebles de titularidad pública en virtud de autorización, concesión, o cualquier otro título y de las ocupaciones que ésta hubiera dado lugar.

Para el ejercicio de esta potestad, será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público. Tal declaración, así como los pronunciamientos que sean pertinentes en relación con la liquidación de la correspondiente situación posesoria y la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente, se efectúan en vía administrativa, previa instrucción del pertinente procedimiento, en el que deberá darse audiencia al interesado.

La resolución que recaiga en el expediente será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan contra ella y se notificará al detentador que será requerido para que desocupe el bien, a cuyo fin se le concederá un plazo no superior a ocho días para que proceda a ello.

En caso de que el tenedor no atendiera el requerimiento, se acudiría a las formas de ejecución forzosa del Capítulo VII del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

#### Objetivos

1. La protección posesoria de los bienes inmuebles de la Administración, permitiendo su recuperación en determinadas circunstancias.
2. Recupera su posesión tras la resolución del título arrendaticio que legitimaba su posesión por un tercero.

### 4.6. El Inventario

Las Corporaciones locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

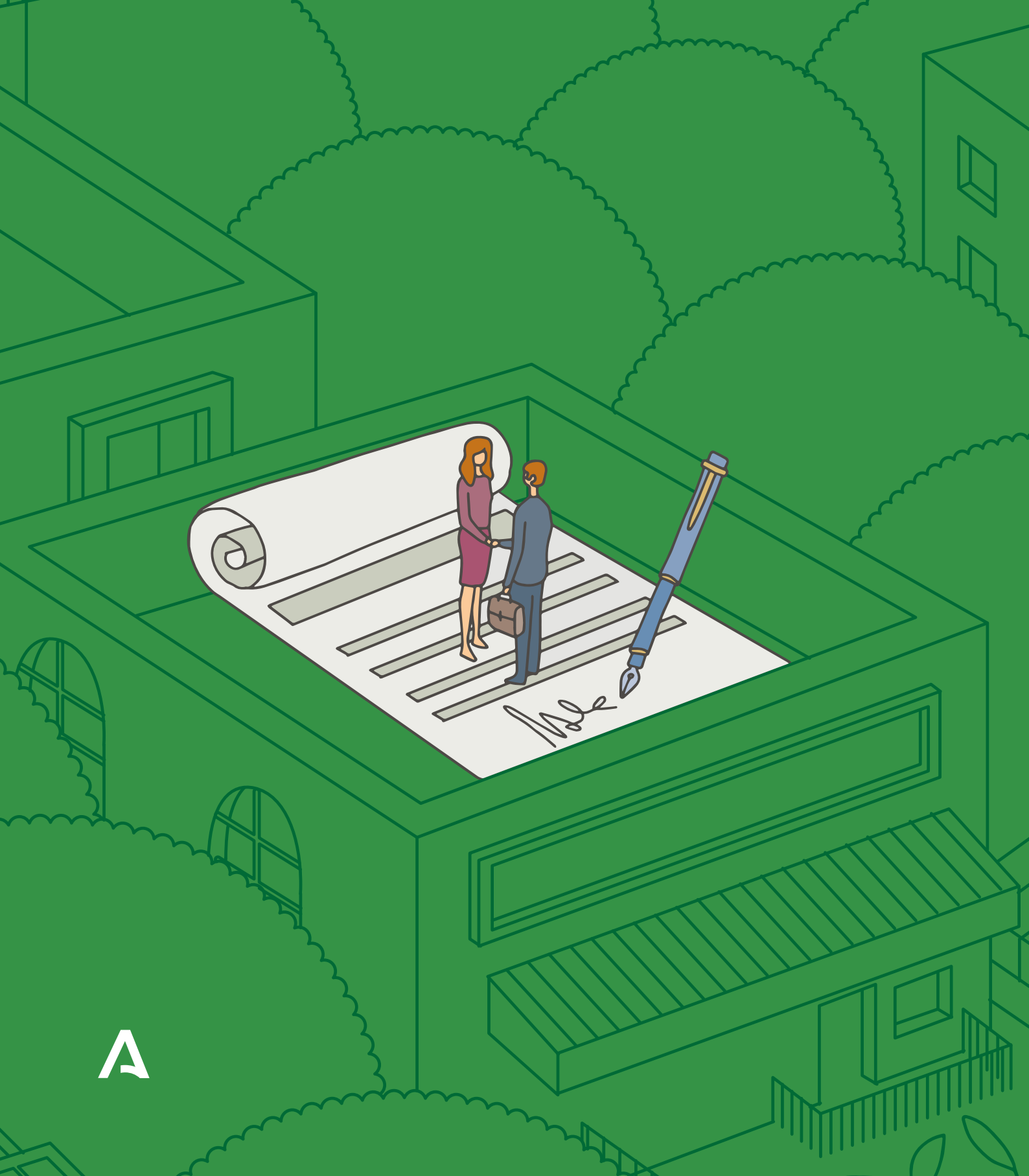
El Inventario de Bienes de las Entidades Locales lo podemos definir como la relación detallada de bienes y derechos de titularidad de los Entes Locales cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

Se trata de una herramienta destinada al registro, manejo y control de los bienes de las entidades locales, pero que, siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, es un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, siendo más bien un libro que sirve de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le corresponden.

Aun así, su importancia es innegable, pues sirve para conocer en todo momento el patrimonio municipal, para conservarlo y para protegerlo.

Cristina Benito Zorrero  
Tesorera Ayuntamiento Palomares del río





A



# IV. Los contratos de las entidades locales.

## Claves prácticas y eficientes

### 1. ¿Cuáles son las prioridades para tramitar contratos locales eficientes?

La buena gestión de la contratación pública para las Entidades Locales resulta fundamental por su incidencia directa en el desarrollo económico.

Su planificación y organización han de ser prioritarias, no sólo por el necesario cumplimiento de la legalidad, sino por su función estratégica y vertebradora de las políticas públicas.

La mejor relación calidad precio en todos los contratos es imperativa, siendo obligación de los órganos de contratación velar por el óptimo diseño de los criterios de adjudicación y con ello obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto contractual.

Garantizar la integridad y la lucha contra la corrupción para la protección de los intereses públicos no puede

limitarse a una declaración de intenciones, sino que las medidas han de materializarse en todos y cada uno de los expedientes de contratación que se tramiten, proscribiendo cualquier tipo de conflicto de intereses, no poco frecuentes en el ámbito local, dada la proximidad de las partes intervinientes.

Ha de garantizarse a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) el acceso a los contratos públicos, constituyéndose la exigida división en lotes de las prestaciones esencial.

El contrato menor, protagonista en el pasado de la gran parte de la contratación local, ya debe tener carácter residual, al no garantizarse con su utilización los principios de la contratación pública.

Se evitará el fraude en la contratación fraccionando irregularmente los contratos para disminuir las cuantías y eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación.

A continuación, desarrollaremos las líneas básicas de tramitación y de gestión contractual, con las especificidades locales.

## 2. ¿Cuál es el marco normativo?

- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero (LCSP).
- 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 (RGLCAP).
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 3072007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (LPAC)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (LRJSP)

Hacer especial mención a las modificaciones introducidas en la normativa en materia de contratación por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En materia de igualdad, destacar la inclusión de una nueva prohibición de contratar por no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad por parte de empresas de 50 o más trabajadores, (párrafo primero de la letra d) del apartado 1 del artículo 71.b. de la LCSP).

## 3. ¿Cuál es el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público?

### 3.1. ¿A qué contratos se refiere la LCSP?

Son contratos del sector público sometidos a la LCSP los contratos onerosos que celebren las entidades que se detallarán en el apartado 4 siguiente, así como los contratos

subvencionados por poderes adjudicadores en los términos del artículo 2 de la misma norma.

### 3.2. ¿A qué tipo de entes les afecta la LCSP?

El listado de entes, organismos y entidades que forman parte del sector público es numeroso, relacionados en el artículo 3 de la LCSP, sintetizándose en el ámbito local conforme a las siguientes categorías, cuyos niveles de aplicación normativa se diferencian:

- Las Administraciones Locales, (Ayuntamientos, Diputaciones, Mancomunidades, Organismos Autónomos), que tienen en todo caso, la condición de poderes adjudicadores.
- Los entes del sector público local que, no teniendo el carácter de Administración Pública, son poderes adjudicadores. A estos se les denomina comúnmente PANAP (poder adjudicador no Administración Pública) (sociedades mercantiles con unos requisitos, principalmente).
- Entes del sector público que no son Administraciones Públicas ni tienen la consideración de poder adjudicador. (fundaciones con requisitos y otros entes similares)

### 3.3. ¿Qué son los encargos de gestión?

Los poderes adjudicadores pueden ejecutar directamente prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, a través de una persona jurídica distinta, ya sea de Derecho público o Derecho privado, principalmente sociedades mercantiles locales, previo encargo de gestión a ésta, con sujeción a determinados requisitos establecidos en el artículo 32 LCSP y relacionados.

### 3.4. ¿Qué contratos se excluyen de la LCSP?

Están excluidos de la LCSP las autorizaciones y concesiones de bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales, distintos de los de concesiones de obras, que se regularán por su legislación

específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la LCSP.

Igualmente quedan excluidos los relacionados en los artículos 4 a 11 de la LCSP, destacándose por su incidencia en las Entidades Locales, los convenios, encomiendas de gestión y contratos patrimoniales de diversa índole, entre otros.

**CLAVE PRÁCTICA:** Resulta fundamental ante cualquier necesidad, vislumbrar si estamos ante un contrato público, y en su caso el régimen jurídico aplicable.

## 4. ¿Cuáles son los tipos de contratos que se regulan en la LCSP?

Los contratos típicos regulados en la LCSP, son:

- Contrato de obras
- Contrato de servicios
- Contrato de suministros
- Contrato de concesión de obras
- Contrato de concesión de servicios.

**Contratos mixtos:** Aquellos que contengan prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase.

**Contratos especiales:** Con un objeto distinto a los típicos pero que satisfacen de forma directa una finalidad pública específica competencia de la Administración.

Contratos sujetos a una regulación armonizada (SARA): Serán los de concesión de obras, concesión de servicios, suministro y de servicios, cuyo valor estimado supere los umbrales indicados en el cuadro del apartado 6 siguiente. Siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. También tendrán esta consideración los contratos subvencionados por estas entidades. Con las excepciones establecidas en el artículo 19.2 LCSP.

Regulándose los restantes contratos del sector público según las normas de derecho administrativo o de derecho privado que les sean de aplicación.

**CLAVE PRÁCTICA Y EFICIENTE:** Es clave para la ulterior tramitación del expediente definir muy bien la necesidad, factor vertebral de la gestión contractual y la eficiente dotación de los recursos públicos.

## 5. ¿Cómo gestionar los contratos locales?

En la actualidad, el régimen jurídico de la contratación pública es unitario, aplicable a todas las Administraciones Públicas del Estado, y por ende de las Entidades Locales por exigencias del Derecho comunitario, estableciendo las especialidades la disposición adicional segunda de la LCSP (competencias de las entidades locales) y tercera (normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales).

Hemos de asignar los recursos públicos con el máximo rigor, ya que la ciudadanía exige que rindamos cuentas de forma transparente, y por ello la gestión de la contratación local ha de ser eficiente y sostenible.

### 5.1. ¿Quiénes tienen las atribuciones en materia de contratación?

Corresponde a las personas titulares de las Alcaldías y de las Presidencias de las Entidades Locales las atribuciones como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere 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, eventuales prórrogas incluidas 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.

Corresponden al Pleno las atribuciones como órgano de contratación respecto de los contratos mencionados anteriormente cuando su valor o duración no correspondan a la persona titular de la Alcaldía o Presidencia de la Entidad Local, conforme al apartado anterior. Asimismo corresponde al Pleno la aprobación de los pliegos de cláusulas generales a que se refiere el artículo 121 de la LCSP.

La disposición adicional segunda, posibilita la creación de Juntas de Contratación, reservándose las competencias de constitución y composición al Pleno de la Corporación.

## 5.2. ¿Cómo se componen las mesas de contratación?

La Mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un personal funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, la persona titular de la Secretaría, o en su caso, la titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y la persona titular de la Intervención, o en su caso, la titular del órgano que tenga atribuidas las funciones de control económico-presupuestario, 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. Los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación, no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un personal funcionario de la Corporación.

En las Entidades locales municipales, mancomunidades y consorcios locales, podrán integrarse en la mesa personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En ningún caso, podrá formar parte de las Mesas de Contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

Es importante reseñar, que en aquellos supuestos en que la persona titular de la Alcaldía asuma la condición de órgano de contratación, no deberá formar parte de la mesa de contratación (Informe de la JCCE 88/21).

La composición de la Mesa se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente, pudiéndose constituir mesas de contratación permanentes.

## 5.3. ¿Qué es el comité de personas expertas?

El comité de personas expertas, competente para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor en los casos determinados, podrá estar integrado en las Entidades Locales por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, debiendo formar parte entre este personal, una persona técnica jurista especializada en contratación pública.

## 5.4. ¿Quiénes tienen las atribuciones para los contratos privados y en materia patrimonial?

Este tipo de contratos en las Entidades Locales será competencia de las personas titulares de las Alcaldías y Presidencias, cuando el presupuesto base de licitación no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros.

## 6. ¿Cuáles son los procedimientos de adjudicación?

| TIPOS DE PROCEDIMIENTOS                                                   | SUPUESTOS Y REQUISITOS                                                                               | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCEDIMIENTO ABIERTO<br>(156 y siguientes)                               | ORDINARIO                                                                                            | Es, junto con el restringido, el que debe utilizarse con carácter general.<br>Toda empresa interesada podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación                                                                                                                                                                      |
| SIMPLIFICADO (159)                                                        | ORDINARIO: (art. 159)<br>» Obras ≤ 2.000.000 €<br>» Servicios y suministros < 140.000 €              | Todas las empresas licitadoras deberán estar inscritas en el Registro de licitadores y empresas clasificadas del Sector Público (ROLECE)<br>» Sólo criterios automáticos (1 sobre) o también de juicio de valor (2 sobres) siempre y cuando no superen el 25% del total de la puntuación, salvo para los de carácter intelectual, hasta el 45% |
|                                                                           | SUMARIO (art. 159.6)<br>» Obras < 80.000 €<br>» Servicios y suministros < 60.000 €                   | Todas las empresas deben estar inscritas en el Registro de licitadores y empresas clasificadas del Sector Público (ROLECE)<br>No se exige acreditación de la solvencia<br>Sólo criterios automáticos<br>Salvo prestaciones de carácter intelectual.<br>Un único sobre<br>Mesa de contratación facultativa                                      |
| RESTRINGIDO<br>(art. 160 y siguientes)                                    | Especialmente para servicios intelectuales de especial complejidad                                   | Prevía solicitud de las personas interesadas, sólo se podrán presentar proposición los que en atención a su solvencia sean seleccionados por el órgano de contratación.                                                                                                                                                                        |
| PROCEDIMIENTO CON NEGOCIACIÓN<br>(art. 166 y siguientes)                  | Desaparece el procedimiento negociado por razón de la cuantía.<br>Supuestos tasados                  | La adjudicación recaerá en la empresa licitadora justificadamente elegida por el órgano de contratación, tras negociar condiciones del contrato, negociándose de manera explícita.                                                                                                                                                             |
| DIÁLOGO COMPETITIVO<br>(art. 172 y siguientes)                            | Supuestos del procedimiento negociado art. 167                                                       | Cualquier persona puede presentar solicitud, se dialoga para desarrollar soluciones susceptibles de satisfacer las necesidades.                                                                                                                                                                                                                |
| PROCEDIMIENTO DE ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN<br>(art. 177 y siguientes) | Tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadoras y su compra posterior | Prevía solicitud, sólo las empresas que invite el órgano de contratación podrán presentar proyectos de investigación o innovación                                                                                                                                                                                                              |

| TIPOS DE PROCEDIMIENTOS                                             | SUPUESTOS Y REQUISITOS                                                                                                                                                                                                                                          | CARACTERISTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONCURSO DE PROYECTOS<br>(art. 183 a 187)                           | Procedimientos encaminados a la obtención de planos o proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, urbanismo, ingeniería y procesamiento de datos, a través de una selección, que tras la correspondiente licitación, se encomienda a un jurado. | En las bases del concurso se detallarán, en el caso de que se admitieran premios o pagos, la cantidad fija que se debe abonar, regulándose en el artículo 185 LCSP el procedimiento que debe aplicarse cuando se decida limitar el número de participantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| CONTRATOS SARA<br>(excepciones art. 19)                             |                                                                                                                                                                                                                                                                 | Valor estimado<br>Obras, concesión obras o servicios ≥ 5.382.000 €<br>Servicios y suministros ≥ 215.000 €<br>750.000 € para servicios sociales y otros del anexo IV                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| CONTRATOS MENORES<br>(Art. 118.1 y 131.3)<br>(adjudicación directa) | Obras<br>< 40.000 €<br>Servicios y suministros<br>< 15.000 €                                                                                                                                                                                                    | Se exige informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar las reglas generales de contratación y que el contratista no ha suscrito más contratos menores con el Ayuntamiento, que individual o conjuntamente superen las cifras indicadas (salvo contratos artísticos o de exclusividad). Para las obras deberá añadirse el presupuesto de las mismas, y en su caso el proyecto y el informe de supervisión. <ul style="list-style-type: none"> <li>» Duración máxima 1 año</li> <li>» No prorrogable</li> <li>» Publicación en el perfil de contratante, con excepciones.</li> </ul> |
| TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA<br>(art. 120)<br>(adjudicación directa)   | Cuando la Administración tenga que actuar de forma inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave riesgo o peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| ASISTENCIA SANITARIA EN SITUACIONES DE URGENCIA<br>(ART. 131.4)     | < 30.000 €                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| PRIVADOS                                                            | En general, en cuanto a su preparación y adjudicación se les aplica el Libro I y el Libro II, en cuanto a sus efectos y extinción las normas privadas.                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |



## 7. ¿Cuáles son las normas específicas de los contratos locales?

### 7.1. ¿Podemos tramitar los contratos anticipadamente?

Se podrán tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, de un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente.

### 7.2. ¿Cómo se fiscalizan y controlan los expedientes de contratación?

Los actos de fiscalización se ejercen por el órgano interventor de la Entidad Local. Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre repercusiones de cada nuevo contrato, excepto los contratos menores, en cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad que se exige por el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El órgano interventor asistirá a la recepción material de todos los contratos, excepto los menores, pudiendo estar asistido por una persona técnica especializada diferente de la dirección de la obra y de la persona responsable del contrato. Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.

**CLAVE PRÁCTICA:** Resulta necesario en las Entidades Locales el desarrollo del régimen del control interno (Real Decreto 424/2017, de 28 de abril por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local).

### 7.3. ¿Qué informes emite la Secretaría Local?

Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por la persona titular de la Secretaría, que también informará de forma preceptiva en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. También coordinará las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La Secretaría igualmente emitirá informe o nota de conformidad en la contratación menor.

**CLAVE PRÁCTICA Y EFICIENTE:** La LCSP exige informe de Secretaría para todos los expedientes, recomendándose el establecimiento de unas instrucciones de contratación en cada Entidad Local y formularios-tipo para agilizar la tramitación de los expedientes y la emisión de informes y notas de conformidad de la Secretaría respecto de los emitidos por las personas responsables de los servicios.

No resulta pacífico el carácter preceptivo del informe de Secretaría en los expedientes de contratación menor.

### 7.4. ¿Nos podemos adherir a centrales de contratación y asociaciones?

Las Entidades Locales, sin perjuicio de la posibilidad de adherirse al sistema estatal de contratación centralizada y a las centrales de contratación de las Comunidades Autónomas y de otras Entidades Locales, podrán adherirse también a las centrales de contratación que creen las asociaciones de entidades locales referidas en la disposición adicional quinta de la LBRL, logrando reducciones de costes por la aplicación de las economías de escala.

## 7.5. Especialidades para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes

En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes es igualmente competencia del Pleno autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que éstas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas.

En estos municipios, las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 228 de la LCSP, mediante acuerdos al efecto.

La aprobación del gasto en los contratos podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por la persona titular de la Secretaría-Intervención o de la Intervención de la Corporación.

En los contratos de obras cuya financiación exceda de un presupuesto anual, podrán redactarse proyectos independientes relativos a cada una de las partes de la obra, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas. La ejecución de cada uno de los proyectos podrá ser objeto de un contrato diferente, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 99 y 101.

## 7.6. Especialidades para los municipios de gran población

- Las atribuciones en los contratos patrimoniales, reseñados en el apartado 3.4 anterior, cualquiera que sea su importe o duración, se ejercerán por la Junta de Gobierno Local.
- Las atribuciones del órgano de contratación que se describen en la disposición adicional segunda se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales.
- Corresponderá a la persona titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos a la Secretaría

y las obligaciones de publicidad e información en materia de transparencia corresponderá a la persona titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local.

## 8. ¿Cómo tramitar expedientes de contratación eficientes?

La regulación de la tramitación del expediente en la LCSP (artículos 116 a 130) exige entre otros aspectos las siguientes prioridades:

- Reducción de la carga burocrática.
- Gestión electrónica de todos los expedientes.
- Se facilitará el acceso a las PYMES así como a las empresas de economía social.

Tras la iniciación del expediente, mediante la providencia de inicio, elaboración de la memoria y propuesta del servicio correspondiente, resulta fundamental coordinar la tramitación del expediente, analizando el pliego de prescripciones técnicas que se emita, en su caso, el proyecto de obras, o las características técnicas de los suministros, para que al elaborarse el pliego de cláusulas administrativas el expediente cuente con una buena configuración de partida, evitando así disfunciones irreversibles y más importante aún, la ineficiencia de la dotación de los recursos económicos.

Se aporta a continuación, una lista de comprobación de carácter orientativo, sobre el contenido mínimo de un expediente de contratación genérico. El orden de determinados informes podrá alterarse conforme al régimen de autoorganización de la Entidad Local y al desarrollo del régimen del control interno establecido.

Herramienta práctica: lista de comprobación expediente contratación  
(fase previa hasta la adjudicación)

| TRÁMITE                                                                                                                                        | RESPONSABLE DEL INFORME/ ACTUACIÓN                                      | SI | NO |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----|----|
| INICIO DEL EXPEDIENTE                                                                                                                          |                                                                         |    |    |
| Providencia de inicio                                                                                                                          | Alcaldía o titular de la delegación de oficio o a petición del servicio |    |    |
| Memoria y propuesta del servicio                                                                                                               | Responsable del servicio y titular de la delegación                     |    |    |
| JUSTIFICACIÓN EN EL EXPEDIENTE                                                                                                                 |                                                                         |    |    |
| Justificación de la elección del procedimiento de contratación                                                                                 | Órgano de contratación                                                  |    |    |
| Justificación de la clasificación exigida                                                                                                      | Órgano de contratación                                                  |    |    |
| Justificación de los criterios de solvencia técnica o profesional y económica y financiera                                                     | Órgano de contratación                                                  |    |    |
| Justificación de los criterios que se tendrán en cuenta para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo | Órgano de contratación                                                  |    |    |
| Justificación del valor estimado del contrato                                                                                                  |                                                                         |    |    |
| Justificación en los informes de servicios, de la insuficiencia de medios                                                                      | Servicios Técnicos Municipales                                          |    |    |
| Decisión, en su caso, de no dividir en lotes el objeto del contrato.                                                                           | Órgano de contratación                                                  |    |    |
| Informe de necesidad y de inicio de expediente                                                                                                 | Alcaldía                                                                |    |    |
| Certificado de existencia de crédito                                                                                                           |                                                                         |    |    |
| PLIEGOS                                                                                                                                        |                                                                         |    |    |
| Pliego de Prescripciones Técnicas                                                                                                              | Servicio Técnico Municipal                                              |    |    |
| Pliego Cláusulas Administrativas                                                                                                               | Servicio Contratación                                                   |    |    |
| INFORMES                                                                                                                                       |                                                                         |    |    |

| TRÁMITE                                                                                               | RESPONSABLE DEL INFORME/ ACTUACIÓN                                                  | SI | NO |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|----|
| Informe del Servicio de Contratación (pliegos y justificaciones)                                      | Servicio de Contratación                                                            |    |    |
| Informe de Secretaría General (pliegos y justificaciones)                                             | Secretaría General                                                                  |    |    |
| Informe de fiscalización                                                                              | Intervención                                                                        |    |    |
| Informe propuesta de resolución                                                                       | Servicio de Contratación                                                            |    |    |
| Informe del expediente                                                                                | Secretaría General                                                                  |    |    |
| RESOLUCIÓN O ACUERDO                                                                                  |                                                                                     |    |    |
| Resolución/Acuerdo de aprobación del expediente                                                       | Alcaldía/Pleno                                                                      |    |    |
| Licitación                                                                                            | Tramitación de la licitación con intervención de la Mesa de Contratación en su caso |    |    |
| Requerimiento a la empresa licitadora que haya presentado la oferta con mejor relación calidad precio | Servicio de Contratación                                                            |    |    |
| Informe con propuesta de resolución                                                                   | Contratación                                                                        |    |    |
| Fiscalización                                                                                         | Intervención                                                                        |    |    |
| Informe del expediente                                                                                | Secretario General                                                                  |    |    |
| Resolución/acuerdo de adjudicación                                                                    | Órgano de contratación                                                              |    |    |

Además del procedimiento ordinario, se prevén especificaciones para los siguientes procedimientos:

**Tramitación de urgencia:** Se prevé para la tramitación urgencia la reducción de los plazos para la licitación, adjudicación y formalización del contrato, de tal modo que éstos quedan fijados en la mitad salvo los plazos de presentación de proposiciones. La ejecución del contrato se debe iniciar en el plazo máximo de 1 mes desde su formalización.

**Tramitación de emergencia:** El régimen excepcional de tramitación de emergencia (art. 120 LCSP) se prevé en los supuestos en que la Entidad Local tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. El plazo de inicio de

la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes desde el acuerdo. Es importante garantizar la solvencia de las empresas y unos mínimos requisitos básicos.

En determinados supuestos puede ser necesario instruir consultas preliminares de mercado.

### 8.1. ¿Qué es lo esencial en los expedientes de contratación?

#### a) Profesionalización

La profesionalización de la gestión contractual, con la asistencia de las diputaciones provinciales y la dotación a las unidades de contratación de personal



(cc0) Imagen de Andreas Breitling en Pixabay

especializado, resulta primordial para una buena gestión de la contratación.

La formación de las plantillas locales en materia de contratación es la mejor inversión para optimizar los resultados.

Encomendar la gestión contractual a personal sin cualificación, medios, ni recursos suficientes, no garantiza, en ningún caso, la eficiencia de los recursos ni la buena ejecución de las prestaciones.

#### b) Planificación

La correcta planificación de la contratación pública local optimizará los recursos y garantizará la tramitación de los expedientes para satisfacer todas las necesidades públicas.

#### c) Profesionalización de las mesas de contratación

La Mesa de contratación no puede convertirse en una simple receptora de documentación derivando sus atribuciones a los informes técnicos de los servicios, porque de esta forma se está cercenando su razón de ser, recomendándose por ello que tanto la composición como su organización se optimice y facilite con los recursos que ofrece la tramitación electrónica de las licitaciones.

#### d) Expedientes de calidad. Con criterios sociales y medioambientales

Sin expedientes de contratación de calidad, difícilmente se podrán ejecutar buenas obras públicas, servicios de calidad y suministros en tiempo y forma, entre otra multitud de prestaciones.

La eventual complejidad de los trámites de la multitud de expedientes, exige fórmulas de gestión innovadoras y el establecimiento de mecanismos de verificación automatizados, como pueden ser las listas de comprobación (check-list) electrónicas.

En toda contratación se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad precio en la prestación contractual así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos (art. 7.3 LCSP)

#### e) Buenos pliegos administrativos y técnicos

El pliego de cláusulas administrativas particulares constituye el documento esencial de todas las licitaciones, define el objeto contractual, requisitos de solvencia, detalle de los criterios objetivos para la adjudicación, así como las condiciones que han de regir la contratación, entre otros pormenores.

El pliego prescripciones técnicas determina las especificidades y características técnicas de la prestación objeto del contrato, las calidades y condiciones sociales y ambientales conforme a los requisitos de cada contrato.

Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por una empresa determinada, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados.

En supuestos específicos se podrá acudir a consultas preliminares del mercado.

Los servicios técnicos han de coordinarse con los servicios jurídicos para evitar disfunciones.

Una de las medidas de mayor eficiencia es la elaboración y actualización de pliegos tipo, donde para cada contratación tan sólo se modifiquen los anexos correspondientes.

Todos los expedientes han de tramitarse electrónicamente.

#### f) Determinación correcta del valor estimado

La correcta determinación del valor estimado del contrato obliga a realizar un estudio previo debidamente motivado.

#### g) Garantizar la solvencia técnica, profesional y económica de las empresas licitadoras

De nada sirve instruir un expediente de contratación con las mayores garantías legales si no se ha tenido en cuenta garantizar la solvencia técnica, profesional y económica de las empresas licitadoras.

#### h) Cuidar la correcta determinación de los criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación (económicos y cualitativos) han de estar vinculados al objeto del contrato, formulados de manera objetiva, respetando los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no pueden atribuir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. Además, deben garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Podrán valorarse mediante cifras o porcentajes (de forma objetiva) o no valorables mediante cifras o porcentajes (sometidos a un juicio de valor), estableciéndose como regla general la inclusión de criterios cualitativos.

#### i) La revisión de precios

La revisión de precios en los contratos públicos constituye una excepción al principio que rige la modificación de los mismos, los cuales sólo pueden llevarse a cabo por motivos de interés público en los casos y en la forma previstos en la ley.

#### j) Evaluar de forma continua los resultados

La evaluación continua de los resultados en materia de contratación ha de ser un principio de actuación que mida los medios y recursos para mejorar los resultados y la exigida rendición de cuentas públicas.



## 9. Sobre la importante fase de la ejecución de los contratos

La supervisión de la ejecución de los contratos es prioritaria, resultando pieza clave la persona responsable del contrato.

Los contratos pueden ser modificados por razones de interés público y en la forma prevista en la LCSP, bien previa determinación en los pliegos o excepcionalmente cuando se cumplan determinadas condiciones, siempre que no se altere la naturaleza global del contrato inicial, con los límites establecidos.

## 10. ¿Cómo logramos la integridad en la contratación local?

La integridad pública se refiere a la alienación con el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público (Definición contenida en la Recomendación de La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Integridad Pública).

La integridad, personal e institucional, en la contratación pública local es su elemento rector, desde el inicio hasta la liquidación de los contratos, tanto en la toma de decisiones como en todos y cada uno de los trámites regulados.

Los órganos de contratación tienen la obligación (artículo 64 LCSP) de tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los expedientes de contratación.

La cultura de la integridad ha de interiorizarse tanto por los órganos de gobierno como por el personal, empresas en general y grupos de interés relacionados con la contratación.

Las prohibiciones para contratar y los conflictos de intereses han de prevenirse, proscribirse y sancionar sin excepción alguna. Como innovación garantista, sería de interés que todos los operadores de la contratación pública, tanto a nivel político como funcionarial, presentasen una relación con las personas físicas y jurídicas con las que se pudiese incurrir en prohibiciones para contratar, causas de abstención o tener conflictos de intereses, y que de forma automatizada se verificase previamente a la instrucción de los expedientes con carácter preventivo.

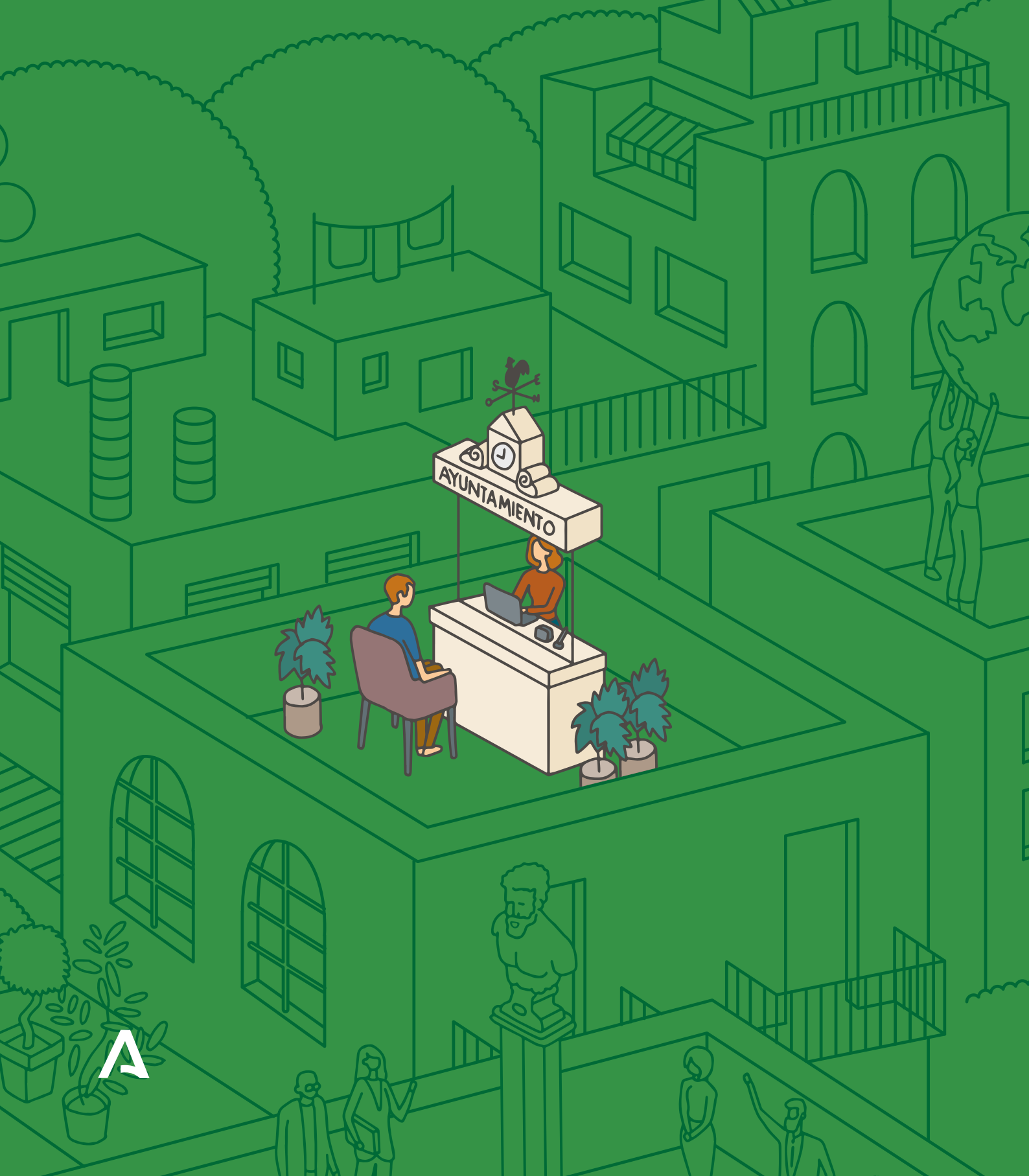
Las técnicas y los programas de compliance (cumplimiento normativo) son instrumentos idóneos para la interiorización de la necesaria cultura de la integridad y la lucha contra la corrupción.

Resulta recomendable la lectura y cumplimiento de la Guía de la Integridad Pública en la Contratación Pública Local, elaborada por la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, disponible en la web de la FEMP: [www.femp.es](http://www.femp.es)

Como corolario, indicar que el derecho administrativo es garante de los expedientes y trámites, diferenciándose del derecho penal, que se reserva para las conductas delictivas. Entre ambas figuras, los límites son difusos, por lo que la mejor guía para evitar riesgos legales y reputacionales será prevenir cualquier conflicto de intereses y garantizar la máxima integridad en la contratación y en el uso de los recursos públicos.

**Antonio Aragón Román**

Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Secretarios, Interventores y tesoreros.  
Funcionario con habilitación de carácter nacional  
Subescala de Secretaría Categoría Superior



A

# V. Los servicios locales de interés general

## 1. La prestación de servicios locales de interés general

### 1.1. Los servicios locales de interés general

#### ¿Qué se entiende por servicios locales de interés general?

Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

#### Clasificación de los servicios locales de interés general

Según se establece en el artículo 28 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía las entidades locales pueden configurar los servicios locales de interés general como servicio público y servicio reglamentado.

Estamos ante un servicio público cuando la propia entidad local realiza, de forma directa o mediante contrato administrativo, la actividad objeto de la prestación.

Estamos ante un **servicio reglamentado** cuando la actividad que es objeto de la prestación se realiza por particulares conforme a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general. Su régimen jurídico viene recogido en el artículo 29 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

#### ¿Dónde se regula?

La normativa aplicable en materia de prestación de servicios públicos locales es la siguiente: Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA, en adelante), en virtud de la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 60.1.c) de su Estatuto de Autonomía; Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante), que ha sido modificada, entre otras leyes, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización

y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante); el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, (TRRL, en adelante); el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL, en adelante); Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante) y el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (en Andalucía). Así mismo, resulta aplicable el Decreto de 17 de junio de 1955 que aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, (RS, en adelante) en aquello que no se oponga a lo establecido en el LCSP.

## 1.2. Catálogo de servicios públicos locales

### ¿Qué servicios puede prestar un Ayuntamiento?

No existe una lista cerrada de servicios públicos locales. La LAULA, en su artículo 8, establece **que los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.**

Así, los municipios andaluces podrán prestar cualquier servicio que se enmarque dentro de sus competencias, cuyo análisis se realiza en el epígrafe «Las competencias locales» de esta guía.

### ¿Está un municipio obligado a prestar determinados servicios?

Por el contrario, sí existe un mínimo de servicios. Los municipios, están obligados a la prestación, de forma individual o en asociación con otros municipios, de algunos de los servicios. Éstos son los llamados servicios públicos básicos, esto es, los esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía. (art. 31 de la LAULA)

Tienen en todo caso la consideración de **servicios públicos básicos** los servicios enumerados en el artículo 92.2.d)



(CC BY-NC-ND 2.0) Imagen de Nervion al día en Flickr

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.»

## 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.

Esquema 1. Proceso ordinario en la puesta en marcha de un servicio

|      |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I.   | Moción/Decreto de la Alcaldía abriendo el proceso, creación o modificación del organismo o entidad. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| II.  | Informes de la Secretaría e Intervención sobre los trámites a seguir y recursos a asignar           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| III. | Acuerdo Plenario de creación de los Organismos y determinación de la forma de gestión               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| IV.  | Elaboración y aprobación final por el Pleno de las tramitaciones precisas                           | <div><div>a) Ordenanza reguladora del servicio</div><div>b) Redacción de contratos de gestión o estatutos de los organismos o entidades.</div><div>c) Imposición de Ordenanzas fiscales, de Contribuciones especiales y Tasas, en su caso, o establecimiento de precios públicos</div><div>d) Reglamento de Régimen interno</div><div>e) Plantilla y Convenios, en su caso</div></div> |

## 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 LAULA)

Por tanto, los servicios públicos locales pueden gestionarse (art. 85.1 LBRL) por sí mismos, o en asociación con otros 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 diferencias hay entre un Consortio y una Mancomunidad?

La diferencia viene determinada por la naturaleza de las administraciones implicadas. Mientras que en la Mancomunidad participan Ayuntamientos, en el Consortio 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?

Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta (arts. 33 LAULA y 85 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 de servicios                                                                                                                                  |
| Agencia pública administrativa local |                                                                                                                                                         |
| Agencia pública empresarial local    |                                                                                                                                                         |
| Agencia especial local               | Sociedad de economía mixta                                                                                                                              |
| Sociedad mercantil local             |                                                                                                                                                         |
| Sociedad interlocal                  |                                                                                                                                                         |
| Fundación pública local              |                                                                                                                                                         |

## 2. La gestión directa de servicios públicos locales

¿En qué consiste la gestión directa de un servicio público local?

La gestión directa de un servicio público local implica que es el propio Ayuntamiento, Diputación, Mancomunidad, Consorcio o Entidad Local con competencias, el que asume la responsabilidad, dirección, gestión y el control del servicio. No obstante, la Corporación podrá prestar el servicio directamente o bien constituir, con este fin, una organización con personalidad jurídica propia y presupuesto diferenciado.

La gestión del servicio a través de una organización diferenciada, constituye una opción adecuada en función de sus características y la importancia relativa del coste del servicio en el conjunto del presupuesto municipal. Las opciones que se plantean en ese caso son dos. Llevar a cabo el servicio por medio de:

- Agencia pública administrativa local.
- Agencia pública empresarial local.
- Agencia local en régimen especial.

- Sociedad mercantil local.
- Sociedad interlocal.
- Fundación pública local.

Antes de entrar en el análisis de cada una de estas entidades instrumentales locales, resulta necesario hacer mención a la disposición adicional novena de la LBRL, modificada por la LRSAL y que se denomina redimensionamiento del sector público local. El apartado primero de disposición establece que «las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.

Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles



locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad».

## 2.1. Agencia pública administrativa local

### ¿Qué es una agencia pública administrativa local y qué ventajas presenta?

Es una entidad pública que se rige por el Derecho Administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los de la Hacienda Local.

Su objeto es la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas de competencia de las entidades locales, salvo las potestades expropiatorias. No podrá ejercer actividades económicas en régimen de mercado. Se rige por el mismo régimen jurídico de personal, presupuestario, económico-financiero, patrimonial, de control y contabilidad que el establecido para las entidades locales y para el desarrollo de sus funciones dispondrá de las potestades que tengan atribuidas de manera expresa por sus estatutos.

## 2.2. Agencia pública empresarial local

### ¿Qué es una agencia pública empresarial local?

Su objeto es la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, no pudiendo ejercer actividades administrativas.

Las agencias públicas empresariales locales se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que

expresamente tengan atribuidas en sus estatutos y en los aspectos específicamente regulados en la legislación de haciendas locales (régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad, de intervención, de control financiero y de eficacia), en sus estatutos y demás disposiciones de general aplicación.

Ejercerán únicamente las potestades administrativas que expresamente se les atribuyan y solo pueden ser ejercidas por aquellos órganos a los que en los estatutos se les asigne expresamente esta facultad.

No podrá atribuirse a las agencias públicas empresariales locales cuyo objeto sea exclusivamente la producción de bienes de interés público en régimen de mercado potestades que impliquen ejercicio de autoridad.

Esta figura es ampliamente conocida y aplicada por la administración estatal y autonómica.

## 2.3. Agencia local en régimen especial

### ¿Qué es una agencia especial local y con qué finalidad se constituye?

Es una Entidad pública que se rige por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en esta ley, en sus estatutos y demás disposiciones de general aplicación. Se trata de una figura nueva introducida por la LAULA que no tiene correspondencia con las previstas en la LBRL.

Estas agencias especiales pueden tener por objeto la realización de cualquiera de las actividades propias de las agencias públicas administrativas locales y agencias públicas empresariales locales, siempre que se den las siguientes circunstancias:

- a) Que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad.
- b) Que requieran especialidades en su régimen jurídico.

La actuación de estas agencias locales se ajustará a un plan de acción anual, bajo la vigencia y con arreglo a un pertinente contrato plurianual de gestión, que definirá los

objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, cuya aprobación corresponde al pleno de la entidad local.

**¿Qué elementos son comunes a los tres tipos de agencias locales?**

Su creación, modificación, fusión y supresión corresponderá al pleno de la entidad local, que deberá aprobar sus estatutos.

Los estatutos de las agencias locales habrán de ser aprobados y publicados previamente a la entrada en funcionamiento efectivo e incluirán como contenido mínimo su denominación, funciones y competencias, con expresa indicación de las potestades que tengan atribuidas y determinación de los máximos órganos de dirección del organismo.

**2.4. Sociedad mercantil local**

**¿Qué es y cómo se constituye una sociedad mercantil 100% local?**

Se trata de una sociedad que tendrá por objeto la realización de actividades o la gestión de servicios de competencia de la entidad local y cuyo capital es íntegramente de titularidad directa o indirecta de dicha entidad. Una de sus características fundamentales es que no se rige por el principio del beneficio, ni su administración corresponde a criterios exclusivamente económicos, como ocurre en la empresa privada.

Tanto la LBRL como la LAULA prohíben que puedan prestarse por sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad. Las sociedades mercantiles 100% que quieran seguir ejerciendo la potestad sancionadora contra los ciudadanos que comentan infracciones en el ámbito del servicio público encomendado, tendrán que convertirse en agencias públicas empresariales locales.

Una sociedad mercantil de capital íntegramente local se constituye mediante acuerdo constitutivo de la Corporación, lo que da lugar a la tramitación mercantil propiamente dicha. Los requisitos previos a la aprobación del proyecto por el Pleno de la Corporación vienen recogidos en el TRRL.

La sociedad mercantil local deberá adoptar alguna de las formas de sociedad mercantil con responsabilidad limitada.

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:

- 1.º Elaboración de un estudio socio jurídico que incluya, al menos, un proyecto de Estatutos de la Sociedad.
- 2.º Elaboración de un Estudio económico-financiero de viabilidad de la empresa.
- 3.º Elaboración del reglamento o régimen jurídico del servicio.
- 4.º 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:

- 1.º Desembolso de capital.
- 2.º Redacción de estatutos definitivos.
- 3.º Aprobación de los estatutos por el Pleno de la Corporación.
- 4.º Publicación de los estatutos.
- 5.º Otorgamiento de escritura pública de constitución.
- 6.º Liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- 7.º Solicitud del Código de Identificación Fiscal dentro de los 30 días siguientes a la válida constitución de la Sociedad.
- 8.º Inscripción en el Registro Mercantil.

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

Se registrarán, con carácter general, por la legislación sobre fundaciones (Ley 50/2002), contratos del sector público, patrimonio, haciendas locales u otra que resulte de aplicación.

# 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 tanto la LBRL como la LAULA son las distintas formas o modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la legislación básica sobre contratos del sector público.

Una de las novedades más relevantes de la vigente LCSP es la desaparición del contrato de gestión de servicio público y su sustitución, aunque con un objeto más amplio,

por el contrato de concesión de servicios (artículo 284). Por tanto, la LCSP, con carácter general, elimina las otras formas o modalidades de gestión indirecta previstas para el contrato de gestión de servicios públicos, esto es, sociedad de economía mixta, concierto y gestión interesada.

En este sentido la disposición adicional trigésima cuarta de la nueva LCSP establece que las referencias existentes en la legislación vigente al contrato de gestión de servicios públicos se entenderán realizadas tras la entrada en vigor de la presente Ley al contrato de concesión de servicios, en la medida en que se adecuen a lo regulado para dicho contrato en dicha Ley.

A pesar de ello, subsiste la posibilidad de adjudicar concesiones de obras y de servicios a sociedades de economía mixta (disposición adicional vigésima segunda de la LCSP), y la figura de determinados conciertos para la prestación de asistencia sanitaria, a los que se atribuye la naturaleza de concesión de servicios (disposición adicional decimonovena de la LCSP)

### 3.1. La concesión de servicios

La concesión de servicios es el método de gestión indirecta de servicios públicos con mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial de cuantos han estado autorizados y regulados por el ordenamiento jurídico 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.

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, delegando la facultad de ejecución del servicio concedido.

#### ¿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.

#### 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 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 (artículos 284 al 297).

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, que conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio de que se trate.

### ¿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 de servicios, 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. Sociedad de economía mixta

La Ley de Contratos del Sector Público admite la posibilidad de gestión de un servicio público mediante una sociedad de economía mixta al establecer en su disposición adicional vigésima segunda que las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación de la concesión de que se trate, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.



(cc0) Imagen de Stefan Schweihofer en Pixabay

La modificación de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios que se adjudiquen directamente según lo establecido en el párrafo anterior, únicamente se podrá realizar de conformidad con lo establecido por la LCSP para la modificación de los contratos (artículos 203 a 207).

### ¿Qué es una sociedad mixta?

Entre la gestión pública y la privada, el Ayuntamiento puede optar por un modelo 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.

### ¿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.

### ¿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.

## 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 reciben las mismas prestaciones y en iguales circunstancias».

No obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles y la jurisprudencia insiste en que el principio de igualdad tarifaria no es de aplicación cuando se trata de servicios concedidos.

- **Autosuficiencia** implica que cada servicio financie su coste.

El nuevo artículo 116 ter de la LRRL, añadido por la LRSAL, relativo al coste efectivo de los servicios, establece que «todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior (art. 116 ter.1).

El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo» (art. 116 ter.2).

### ¿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.

### 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.

En cuanto a su cuantía, el TRLHL establece en su artículo 24.2 que «las tasas por prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrán exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida». En cuanto a los precios públicos, el artículo 44 de la misma ley establece que «el importe de los precios públicos deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada».



## 5. Seguimiento y evaluación de la gestión de los servicios públicos municipales

### ¿Por qué es necesario el seguimiento y evaluación de la gestión de la prestación de servicios?

La prestación de los servicios públicos locales atendiendo a criterios de eficiencia debe constituir el fin prioritario de la gestión pública local. La eficiencia se define como el cumplimiento de los objetivos marcados para cada servicio al mínimo coste posible.

Ninguna forma de gestión garantiza por sí misma la obtención de resultados eficientes. La toma de decisiones encaminada a la obtención de resultados óptimos requiere, en la actividad pública como en cualquier actividad privada, de la definición de objetivos y del seguimiento y evaluación continua de resultados.

Con relación a la eficiencia resulta conveniente hacer mención a la disposición adicional decimoquinta TRLHL, introducida por la LRSAL y relativa a la gestión integrada o coordinada de servicios, que establece que cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (distribución del importe total de la participación en tributos del Estado de los municipios que no sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o que no tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes), se incrementará en 0,04.

Es preciso insistir en que las 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?

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.

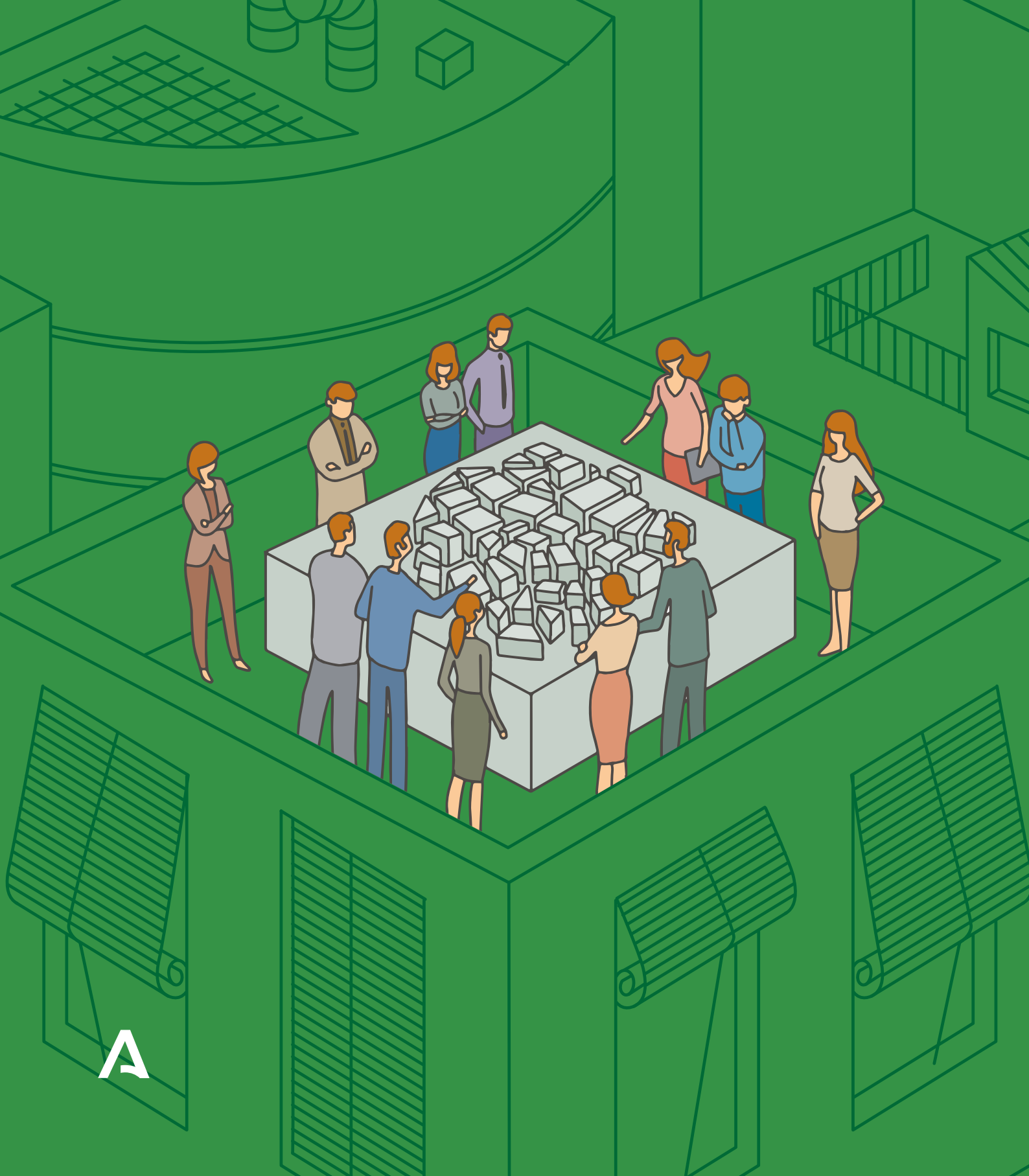
El seguimiento debe realizarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, jurídica. El seguimiento del cumplimiento de la legalidad del marco definido es el primer nivel de objetivos. En segundo lugar, el seguimiento tiene que ser capaz de generar información que posibilite llevar a cabo una evaluación de la gestión del servicio, esto es, evaluar el cumplimiento de objetivos de la gestión del servicio o iniciativa pública desarrollada, la satisfacción de los usuarios y empleados del servicio, así como la gestión económica del servicio.

### ¿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 debe ser **evaluar el servicio y tomar decisiones** desde una perspectiva conjunta, independientemente de la forma de gestión elegida. 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.

Juan Carlos del Moral Montoro  
Asesor Técnico de Régimen Jurídico  
Consejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública



A

# VI. La ordenación del territorio y el urbanismo

## ¿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 la ordenación del territorio y el urbanismo no escapan 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 la 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 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



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

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 nuestros campos, pueblos y ciudades, es decir, de nosotros mismos.

# 1. Principios generales.

## Participación ciudadana. Glosario

### ¿En qué normas se regula el urbanismo y la ordenación del territorio?

Sin perjuicio de las reglas generales establecidas en la Ley Estatal de Suelo y Rehabilitación urbana, RDL 7/2015, la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía la encontramos en:

- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, en adelante, LISTA, que deroga las anteriores Leyes 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, LOUA y Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA.
- Decreto 550/2022, de 16 de noviembre, Reglamento General de LISTA, que deroga el anterior Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, Decreto 60/2010, de 16 de marzo.

### ¿Cuáles son los principios generales de la ordenación territorial y urbanística?

No está de más recordar los principios generales que establece la Ley 7/2021, LISTA, en sus primeros artículos, principios que tienen valor normativo y que deben proporcionar al aplicador de esta ley (responsables políticos municipales, principales destinatarios de esta guía) soluciones reales en el caso de que la lectura de la norma les suscite dudas. Tales principios se derivan de los principios rectores de la política social y económica que recoge nuestra Constitución en sus artículos 45 (derecho 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 Ley 7/2021, LISTA establece que las actuaciones territoriales y urbanísticas deberán ajustarse al **principio de desarrollo sostenible** y a los siguientes principios generales de ordenación:

- a) Viabilidad social
- b) Viabilidad ambiental y paisajística
- c) Ocupación sostenible del suelo

- d) Utilización racional de los recursos naturales y de eficiencia energética
- e) Resiliencia.
- f) Viabilidad económica.
- g) Gobernanza en la toma de decisiones.

### ¿Qué implica que la ordenación territorial y urbanística sean funciones públicas?

El que la ordenación territorial y la urbanística sean funciones públicas no susceptibles de transacción, implica que la organización del uso del territorio y del suelo se ha de realizar siempre de acuerdo con el **interés general**, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme a su clasificación y calificación, sin que ello genere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve, garantizando:

- a) La dirección y control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico.
- b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos.
- c) El derecho a la información de los ciudadanos y la participación ciudadana.

### ¿Cuáles son las competencias estatales y autonómicas en urbanismo?

Como se encargó de recordar la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, 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.

La Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva en la materia de urbanismo, si bien, como hemos dicho, el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía y las leyes han atribuido a los municipios importantes competencias en materia urbanística.

### ¿Por qué hablamos de «propiedad estatutaria»?

En cuanto a la fijación de estas condiciones mínimas del derecho de propiedad, su contenido esencial, que debe ser similar para todos los españoles, nuestra Constitución reconoce expresamente el derecho de propiedad privada (art. 33 CE), 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...), añadiendo 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 en siglos pasados, 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 ilimitado ni inmutable, sino que es la Ley, y por remisión a ella, el planeamiento, el que determina los deberes y facultades de los propietarios de cada clase de suelo rústico o urbano, en terminología de la Ley 7/2021, LISTA, desapareciendo en esta ley la categoría de suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado.

### ¿Confiere derechos indemnizatorios la ordenación territorial y urbanística?

Como hemos señalado, la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción, que organizan el uso del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación **no confiere derecho a exigir indemnización**, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

A efectos de determinar el contenido esencial de la propiedad y de valoraciones, la Ley estatal de Suelo distingue entre suelo rural y suelo urbanizado.

Tratándose de suelo urbanizado, el aprovechamiento real de cada parcela 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. Esta calificación del suelo 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 si puede dar lugar a la obligación, por parte de la Administración, de indemnizar a los propietarios del suelo en el caso de que se produzca una reducción de los aprovechamientos urbanísticos.

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).

### ¿Qué diferencia existe entre normas, directrices y recomendaciones de los planes territoriales y urbanísticos?

La LISTA establece que las determinaciones de los instrumentos de ordenación, tanto los planes territoriales como los urbanísticos, podrán tener el carácter de «Normas», «Directrices» o «Recomendaciones».

Todas ellas tienen efectos jurídicos, pues todas son normas jurídicas, pero su alcance es distinto, pues:

- Las **Normas** son determinaciones vinculantes de aplicación directa e inmediata a los terrenos sobre las que incidan. Las Normas de la ordenación del territorio prevalecerán sobre las urbanísticas.
- Las **Directrices** son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, se establecerán las medidas concretas en los planes y actuaciones para la consecución de dichos fines.
- Las **Recomendaciones** son determinaciones de carácter indicativo. En caso de apartarse de ellas, deberá justificarse de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los principios generales y objetivos establecidos en esta ley.

Los Planes de ordenación territorial y urbanística indicarán expresamente el carácter de cada una de las determinaciones.

### ¿Cómo participa la ciudadana en el urbanismo?

- a) A través de la posibilidad de participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes de ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística. Los procesos participativos se acompañarán de las labores de difusión necesarias que garanticen el efectivo ejercicio del derecho.
- b) Mediante el derecho a ser informados por la Administración Pública competente sobre el régimen territorial y urbanístico aplicable y demás circunstancias territoriales y urbanísticas de un terreno, parcela, solar o edificio determinado.
- c) A través del ejercicio de la «acción pública» para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística ante la Administración y ante los Juzgados y Tribunales.

### ¿Qué es la cédula urbanística?

Es un documento que debe facilitar el Ayuntamiento, si así lo solicita el ciudadano, informando sobre la situación y el régimen territorial y urbanístico aplicables a un terreno, parcela, solar o edificio determinado.

La obtención de la cédula urbanística se realizará, previa solicitud de los interesados, conforme al contenido y procedimiento que se determine en las ordenanzas municipales y, en su defecto, la cédula deberá indicar al menos:

- 1.º Los planes de ordenación territorial y urbanística y de gestión aplicables
- 2.º La clasificación del suelo y demás determinaciones urbanísticas significativas de ordenación general o detallada, en especial las referidas a su uso, aprovechamiento, urbanización y edificación.
- 3.º Si la parcela tiene condición de solar o advertencia de los requisitos para adquirir tal condición.
- 4.º Otras determinaciones territoriales o urbanísticas que condicionen el aprovechamiento y el uso del terreno o edificación, en especial las referidas a las posibilidades de urbanización y edificación y, en su caso, la incoación de expedientes de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.

### ¿Cuál es el procedimiento para obtener la cédula urbanística y qué efectos produce?

El Ayuntamiento deberá remitir la cédula urbanística en el plazo no superior a un mes, salvo que las ordenanzas municipales prevean un plazo inferior, a contar desde que tenga entrada la solicitud en el registro electrónico municipal. Del transcurso de dicho plazo sin contestación expresa no podrá deducirse efecto favorable alguno respecto de los términos de la consulta.

La cédula urbanística tendrá carácter informativo y no vinculará a la Administración en el ejercicio de sus potestades públicas, en especial, de la potestad de ordenación territorial y urbanística.

### ¿Cómo puede participar la ciudadanía en la tramitación de planes territoriales y urbanísticos?

La Administración urbanística debe difundir los procesos participativos de consulta pública y de información pública y facilitar, a través de su portal web o sede electrónica, la participación y el acceso a los planeamientos e instrumentos urbanísticos en trámite en cada una de sus fases.

Durante el periodo de información pública de los instrumentos, la ciudadanía tendrá derecho a

- a) Consultar, en el portal web de la Administración Pública correspondiente, la documentación que forma parte del instrumento y del expediente, y a obtener copia de ésta.
- b) Presentar las alegaciones, sugerencias y observaciones que considere oportunas en relación con el instrumento.

### ¿Qué es el sistema de información territorial y urbanística de Andalucía, «situa»?

Es un instrumento de apoyo a la coordinación y toma de decisiones en la política territorial de la Comunidad Autónoma, su contenido será accesible para los ciudadanos en general, y, en particular, para la aplicación gráfica registral. Está integrado por toda la información con trascendencia territorial producida o archivada tanto por la Administración de la Junta de Andalucía como por las entidades locales, y la facilitada por la Administración General del Estado.

Las Administraciones Públicas remitirán a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y



Urbanismo la información que se les solicite para su integración en el sistema de información territorial.

### ¿Qué es la acción pública?

Derecho de cualquier persona a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto a la Administración competente como ante los Tribunales de Justicia.

### ¿Dónde podemos encontrar un listado de definiciones sobre terminología urbanística?

El Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, aprueba el Reglamento de la LISTA, publicado en el BOJA nº 232 de 2 de diciembre de 2022; contiene un **ANEXO final**, comprensivo de una serie de definiciones de términos urbanísticos que se aplican mientras no resulte otra definición más pormenorizada y su interpretación no sea contraria a la ley. Este Glosario resulta de suma utilidad, sirviendo como **excelente guía cuya lectura recomendamos** para un mejor entendimiento de la normativa urbanística.

## 2. La ordenación del territorio

### ¿Qué es la ordenación del territorio y dónde se regula?

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.

Su regulación se contiene en el Título III de la Ley 7/2021, LISTA, artículos 33 a 59 y Título III de su Reglamento.

### ¿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 de 1978, consiste 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, por tener incidencia **supralocal**, es

siempre competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, tanto su planificación, como la gestión y disciplina territorial.

- en cambio, el Urbanismo, actúa a **escala local**, ocupándose de tres grandes materias: el planeamiento urbanístico, que define el modelo de desarrollo de la ciudad; la 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 o a la normativa de aplicación.

Al desarrollarse a escala local tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, que son los entes con competencia para dictar normas con rango de ley, reconocen a los municipios importantes competencias propias en materia de planificación, gestión y disciplina urbanística. Así lo hacen los artículos 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 25 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, 9 de la Ley 7/2010, de Autonomía Local de Andalucía y 2 de la Ley 7/2021, LISTA.

### ¿Qué actuaciones afectan a la ordenación del territorio por tener incidencia supralocal?

La LISTA señala que tienen incidencia **supralocal**, y por tanto, en la ordenación del territorio las actuaciones que afectan a: **a)** El sistema de asentamientos. **b)** Las vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema

de transportes. **c)** Las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones. **d)** Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal. **e)** Las actividades económicas de interés supralocal. **f)** El uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial o por los instrumentos de ordenación territorial.

Si bien, como hemos señalado, ordenación del territorio y urbanismo tienen un ámbito de aplicación diferente (nivel supralocal-nivel local), hay que anticipar que la ordenación territorial vincula a la urbanística, y ambas están subordinadas a la ordenación medioambiental (art. 19.2 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

### ¿Cuáles son los planes de ordenación del territorio en Andalucía?

La citada Ley 7/2021, LISTA, dedica su Título III a la Ordenación Territorial, distinguiendo los siguientes instrumentos de planificación territorial:

- **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)**, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, de ámbito autonómico, el más general y al que se deben ajustar todos los demás planes. 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. 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. Su formulación corresponde al Consejo de Gobierno y su aprobación al Parlamento, se tramita a través de un procedimiento que garantizará la información pública y la participación de las Administraciones Públicas y entidades públicas afectadas por razón de su competencia, así como de los distintos actores interesados, mediante procesos de gobernanza.
- **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional**, como son los Planes de la 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 o Costa Noroeste de Cádiz.

### ¿Qué son los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio?

Se consideran Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT) aquellos instrumentos de planificación sectorial de la Junta de Andalucía que, por su contenido y alcance, tienen una repercusión directa sobre el territorio (por ejemplo, la planificación de la red de carreteras, red ferroviaria, de los puertos, aeropuertos, etc.). Son aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno.

La LISTA ha eliminado el sistema de «enumeración» de los planes que tenían incidencia territorial y ha optado por exigir de forma genérica que todos los planes que puedan tener incidencia en el territorio se sometan a informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, informe que será vinculante siempre que se efectúen en ausencia de instrumento de ordenación o plan o no estén contempladas en ellos.

### ¿Dónde se regulan las cuestiones referentes al espacio litoral y al paisaje?

La LISTA, en el título relativo a la Ordenación del Territorio, dedica especial atención a la protección del **espacio litoral**, imponiendo a los Planes subregionales la adopción de medidas para su preservación y para mitigar los efectos del cambio climático.

Esta ley también se ocupa en este título de la gestión, ordenación y protección del **paisaje**. Recuerda que el concepto de paisaje viene establecido por el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa, ratificado por España desde el año 2000, que lo define como «cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción e interacción de elementos naturales y/o humanos». A tal fin, la LISTA considera que las cuestiones de paisaje son transversales y deben integrarse en los planes territoriales y urbanísticos y ser tenidas en cuenta en los distintos momentos de planificación, gestión y disciplina de la ordenación del territorio y del urbanismo.

La LISTA regula las Directrices y Estrategias sobre el paisaje y crea los llamados «Catálogos de Paisaje» como documentos de carácter descriptivo que identifican los

paisajes, analizan sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identifican sus valores y estado de conservación, y proponen los objetivos de calidad paisajística. Serán aprobados por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y constituyen la base técnica de apoyo para la redacción de estrategias y directrices y para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de las competencias propias de los Municipios en esta materia.

### ¿Cómo se desarrollan y gestionan los planes territoriales?

La LISTA no solo regula la planificación territorial en abstracto, sino que también se ocupa de su desarrollo y gestión a través de distintos instrumentos, incluyendo los ya citados Planes con incidencia en la ordenación del territorio, que son planes sectoriales, y los instrumentos urbanísticos.

Además, el Consejo de Gobierno podrá declarar de Interés Autonómico, por su especial relevancia: a) Las actuaciones de carácter público contempladas en planes de ordenación del territorio y en planes con incidencia territorial. b) Las actividades de intervención singular, de carácter público, relativas a los ámbitos sectoriales que tengan incidencia supralocal. c) **Las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía.** Para estas inversiones el Consejo de Gobierno establecerá la Administración actuante para su ejecución, así como las obligaciones de la persona promotora.

Esta **Declaración de Interés Autonómico** habilita para realizar directamente la actuación e implica la modificación directa de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional cuando sus determinaciones supongan una alteración de dichos planes, vinculando directamente al instrumento de ordenación urbanística municipal, que deberán incorporarla mediante su innovación.

Cuando las actuaciones objeto de la Declaración de Interés Autonómico supongan la implantación de usos productivos, dotaciones o cualesquiera otros que precisen desarrollo urbanístico, la ordenación del ámbito se efectuará mediante la aprobación por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de un **«Proyecto de Actuación Autonómico»**. En las actuaciones de carácter privado, el Acuerdo del Consejo

de Gobierno que las declare de interés autonómico, determinará la Administración actuante.

### ¿Cuáles son los procedimientos de disciplina territorial?

Tras LISTA, se ha procedido a diferenciar entre los procedimientos de disciplina urbanística, netamente municipales y los de disciplina territorial, **de competencia autonómica**, para actuaciones con incidencia supralocal. A estos procedimientos, ya previstos en la ley anterior, se les dotan ahora de un régimen jurídico más completo, distinguiendo entre restablecimiento de la legalidad territorial y sancionadores por infracciones territoriales, estableciendo un elenco de infracciones contra la ordenación los territorios (leves, graves y muy graves) y sus correspondientes sanciones.

### ¿Cómo se coordinan las distintas administraciones para lograr la coherencia de las actuaciones con incidencia en el territorio?

Los órganos de la Administración General del Estado que lleven a cabo actividades de planificación en Andalucía deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo de la Consejería de Ordenación del Territorio. Dicho informe versará sobre la coherencia de la actividad de que se trate con las estrategias autonómicas de ordenación del territorio y se emitirá sin perjuicio de los mecanismos de concertación previstos en la legislación sectorial.

En cuanto los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, una vez redactado el plan, el órgano competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo emitirá informe sobre la incidencia territorial de sus determinaciones en el plazo de dos meses. Transcurrido este periodo sin pronunciamiento expreso, se considerará que dicho informe tiene carácter favorable.

Por otra parte, el planeamiento urbanístico viene condicionado por el planeamiento territorial y a fin de garantizar la coherencia del instrumento urbanístico con los planes territoriales y evaluar la incidencia supramunicipal de sus determinaciones, bien se atribuye la competencia para la aprobación definitiva de ciertos planes urbanísticos a la Comunidad Autónoma, o bien ésta emite informe preceptivo antes de la aprobación por el municipio de otros planes urbanísticos.

## 3. Urbanismo: competencias municipales.

### Clases de suelo

#### ¿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 como la ejecución y disciplina urbanísticas.

En todo caso, tales competencias se habrán de ejercitar de acuerdo con las leyes estatales (RDL 7/2015, Ley Estatal de Suelo y Rehabilitación urbana) y autonómicas (Ley 7/2021, LISTA), puesto que las Administraciones locales, si bien cuentan con la garantía institucional de la «autonomía local», no ostentan competencia para dictar normas con rango de ley, sino que solo pueden dictar normas reglamentarias (como son las Ordenanzas municipales o los Planes de urbanismo) las cuales, por el principio de «jerarquía normativa», siempre han de adecuarse a lo establecido en una ley.

#### ¿Cuántas clases de suelo existen en la ley urbanística?

La LISTA dedica su Título I al Régimen del Suelo (arts. 12 a 23) y distingue entre el **suelo rústico y suelo urbano, desapareciendo la calificación de suelo «urbanizable»** que contemplaba la anterior Ley 7/2002, LOUA, así como la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado.

#### ¿Cuál es el suelo rústico? ¿Qué es el hábitat rural diseminado?

El suelo rural es aquel que

- está preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización (suelo rústico, en terminología de la Ley 7/2021, LISTA, llamado **suelo no urbanizable** en la anterior Ley 7/2002, LOUA).
- la Ley también considera suelo rústico aquel para el que los instrumentos de ordenación urbanística prevean o

permitan transformación, su paso a suelo urbano, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización.

De conformidad con la LISTA, art. 14, integran el suelo rústico los terrenos que se deban incluir en alguna o algunas de las siguientes categorías:

- a) Suelo **rústico especialmente protegido por legislación sectorial** (dominios públicos, terrenos objeto de protección por la legislación del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas).
- b) Suelo **rústico preservado por la existencia acreditada de riesgos**.
- c) Suelo rústico **preservado por la ordenación territorial o urbanística**, terrenos cuya transformación mediante la urbanización se considere, por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, incompatible por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, y también aquellos que deban ser reservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio.
- d) Suelo **rústico común**, que incluye el resto del suelo rústico del término municipal.

Se identificarán como **hábitat rural diseminado** existente, aquellos terrenos que constituyen el ámbito territorial sobre el que se ubica un conjunto de edificaciones sin estructura urbana y ligadas en su origen a la actividad agropecuaria y del medio rural, que poseen características propias que deben preservarse y que pueden demandar algunas infraestructuras, dotaciones o servicios comunes para cuya ejecución no se precise una actuación urbanizadora

#### ¿Cuáles son los requisitos para utilización del suelo rural?

Conforme a la Ley estatal de suelo, 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. Esta ley solo permite actuaciones de transformación urbanística o urbanística en suelo rústico cuando se trate de las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas.

Así, la LISTA considera usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica. Excepcionalmente, podrán legitimarse **usos extraordinarios, usos específicos de interés público o social** por su contribución a la ordenación y el desarrollo rural. En el caso de que se trate de un suelo 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.

La Ley 7/2021, LISTA; establece unos principios generales y a continuación distingue entre estos usos «ordinarios» y «extraordinarios» en el suelo rústico.

Así, **todas las actuaciones sobre suelo rústico deberán cumplir las siguientes condiciones:**

- a) Deberán ser compatibles con el régimen del suelo rústico, con la ordenación territorial y urbanística y la legislación y planificación sectorial que resulte de aplicación.
- b) No podrán inducir a la formación de nuevos asentamientos. Se entenderá que inducen a la formación de nuevos asentamientos «los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo». El Reglamento detalla en el art. 24 los actos que inducen nuevos asentamientos.
- c) Quedarán vinculadas al uso que justifica su implantación, debiendo ser proporcionadas a dicho uso, adecuadas al entorno rural donde se ubican, además de considerar su integración paisajística y optimizar el patrimonio ya edificado.



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

### ¿Cuáles son los usos ordinarios y los extraordinarios del suelo rústico?

La LISTA considera **usos ordinarios** los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, así como los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.

En particular, se consideran actuaciones ordinarias las **construcciones e instalaciones** necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de los usos ordinarios, incluyendo **actividades complementarias de primera transformación y comercialización** de las materias primas (siempre que sirvan exclusivamente a la explotación que justifica su implantación y la superficie de la edificación vinculada no supere 2.500 metros cuadrados, ni supere el 2% de la superficie de la parcela donde se desarrolla la explotación), **alojamientos para personas temporeras**, ejecución de **infraestructuras, instalaciones** y servicios técnicos de carácter permanente no previstos en los planes que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo, y **actuaciones en hábitat rural diseñado** que estén expresamente previstas en el plan).

El **Reglamento** detalla en su **art. 28** las edificaciones y actividades susceptibles de comportar usos ordinarios del suelo rústico.



Las actuaciones ordinarias junto con las autorizaciones que exija la legislación sectorial (aguas, medioambiente, etc...), requerirán de **licencia urbanística municipal**.

En cuanto a los **usos extraordinarios**, son aquellos usos y actuaciones de interés público o social que podrán tener por objeto la implantación de equipamientos, así como usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, y vinculadas a estas actuaciones, podrán autorizarse conjuntamente edificaciones destinadas a uso residencial, debiendo garantizarse la proporcionalidad y vinculación entre ambas. También tienen consideración de uso extraordinario las viviendas unifamiliares siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos.

Las actuaciones extraordinarias requieren de una autorización previa a la licencia municipal (Proyecto de Actuación) **que cualifique** los terrenos donde pretendan implantarse.

En el procedimiento para la autorización, se garantiza la información pública y audiencia de los titulares de los terrenos colindantes y de las Administraciones Públicas que tutelan intereses públicos afectados, por plazo no inferior a un mes. El plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento será de seis meses y el silencio tendrá efecto desestimatorio. La resolución del procedimiento corresponderá al Ayuntamiento, previo **informe vinculante** emitido por la Consejería de Ordenación del Territorio **cuando la actuación afecte o tenga incidencia supralocal**, supuestos que detalla el **art. 71** del Reglamento.

Se establece una prestación compensatoria para el municipio, destinada al Patrimonio Municipal de Suelo con una cuantía del 10% del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos. Esta cuantía podrá ser minorada conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente. Para las viviendas unifamiliares aisladas será, en todo caso, del 15%. Estarán obligadas al pago de la prestación compensatoria las personas físicas o jurídicas que promuevan las actuaciones y se devengará con motivo de la licencia urbanística. Las Administraciones Públicas estarán exentas del pago de la prestación compensatoria.

## ¿Cómo pueden autorizarse viviendas en suelo rústico en la ley 7/2021, LISTA?

La **vivienda en el suelo rústico**, tras la entrada en vigor de la LISTA, puede constituir, como hemos anticipado:

- bien un supuesto de **uso ordinario** del suelo rústico, sujeto solo a licencia municipal, si se acredita que se trata de una vivienda unifamiliar, aislada y vinculada a explotación agropecuaria o cualquier explotación racional de los recursos naturales. El **art. 29 del Reglamento** detalla los requisitos que debe presentar el promotor para justificar la necesidad de implantación de la vivienda vinculada, además de la parcela mínima que establezcan los instrumentos de ordenación.
- en otro caso, se considera un **uso extraordinario en el suelo rústico**, y requerirá una autorización previa a la licencia municipal (Proyecto de Actuación) que cualifique los terrenos donde pretendan implantarse y debe pagarse al Ayuntamiento una prestación compensatoria del 15% de la inversión.

La resolución del procedimiento corresponderá **al Ayuntamiento**, previo informe vinculante emitido por la **Consejería de Ordenación del Territorio, solo cuando la actuación tenga incidencia supralocal**, en los términos señalados en el **art. 71 del Reglamento**.

El **art. 31 del Reglamento** establece las condiciones a este uso extraordinario de vivienda, estableciendo un régimen más flexible que permite reconocer viviendas plurifamiliares a los cortijos existentes a entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que acrediten la existencia a esa fecha de un uso plurifamiliar.

## ¿Qué supuestos inducen a la formación de nuevo asentamiento en suelo rústico?

En ejecución de lo previsto en la LISTA; el **art. 24 del Reglamento** detalla los diferentes supuestos que inducen a la formación de un nuevo asentamiento, complementando los parámetros objetivos que deben establecer los planes urbanísticos. Pueden ser: **a)** La división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes cuando concorra alguna de las circunstancias descritas en el reglamento **b)** La transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas, o de acciones, participaciones u otros derechos societarios, cuando resulten cuotas inferiores a la unidad mínima divisible, así como a las divisiones horizontales **c)** La agrupación de edificaciones cuando, en un círculo de 200 m. de radio, cuando existan



el número de edificaciones permitido d) La ejecución de nuevas edificaciones e) La edificación de nuevas viviendas no vinculadas a una actuación ordinaria o extraordinaria a una distancia inferior a 200 m. de un asentamiento urbanístico, agrupación de viviendas irregulares o hábitat rural diseminado. f) El trazado de viarios propios de zonas urbanas y suburbanas, cuando se abran o amplíen caminos con una anchura de rodadura superior a tres metros g) El trazado de infraestructuras de servicios básicos.

### ¿Cuál es el régimen de las edificaciones antiguas sin licencia?

- **Edificaciones anteriores a 1975 en suelo rústico:** Conforme a la Disposición transitoria quinta de la LISTA, las edificaciones terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo 19/1975, de 2 de mayo, y que no posean licencia urbanística para su ubicación en el suelo no urbanizable, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística tanto de obras como de ocupación o utilización para el uso que tuvieran a dicha fecha. Dicho régimen no será extensible a las obras posteriores que se hayan realizado sobre la edificación sin las preceptivas licencias urbanísticas.
- **Edificaciones anteriores a 1990 en suelo urbano:** Igual criterio se aplicará respecto de las edificaciones irregulares en suelo urbano y urbanizable para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Las personas propietarias de las citadas edificaciones podrán recabar del Ayuntamiento certificación administrativa en la que se hará constar el régimen aplicable a ellas

### ¿Cuál es el suelo urbano?

La ley estatal de suelo refiere como suelo urbanizado lo que, en terminología de nuestra LISTA, es suelo urbano. Se trata del 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, serán urbanas cuando 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.

La LISTA establece (art. 13) que conforman el suelo urbano los terrenos que, **estando integrados en la malla urbana** constituida por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta ley y a sus normas de desarrollo.
- b) Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica.
- c) Estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca.

También forman parte del suelo urbano los **núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural** que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente.

Por su parte, tendrán la condición de **solar** las parcelas de suelo urbano dotadas de las infraestructuras y servicios que determine la ordenación urbanística y, como mínimo, las siguientes:

- a) Acceso por vías urbanas pavimentadas, salvo que el instrumento de ordenación establezca lo contrario.
- b) Alumbrado público en la vía a que dé frente la parcela, salvo que se encuentren en espacios privados.
- c) Servicio urbano de suministro de agua potable, evacuación de aguas residuales y energía eléctrica con capacidad suficiente para el uso previsto.

Debe advertirse que no adquirir la condición de suelo urbano los terrenos que no estén integrados en la malla urbana, de forma que las viviendas construidas en suelo rústico de forma ilegal no se convierten en suelo urbano aunque tengan estos elementos que definen la condición de solar. El principio de equidistribución, esencial en el urbanismo, supone que, para que un suelo adquiera la condición de urbano, es preciso que su propietario realice las cesiones establecidas en el plan, para que la comunidad participe de las plusvalías que genera la transformación urbanística de los suelos (art. 47 CE).

## 4. Planificación urbanística

### ¿Qué son las normas de aplicación directa?

Junto con los planes urbanísticos, existen las llamadas «normas de directa aplicación», establecidas directamente en el **art. 6**, entre las Disposiciones Generales de la Ley 7/2021, LISTA, aplicables cualquiera que sea la clase y usos del suelo, tanto si existe instrumento de planeamiento como en ausencia de este. Estas normas disponen que las construcciones, edificaciones o instalaciones **se adaptarán al ambiente natural y cultural en que estuvieran situadas** y, en concreto:

- a) En áreas afectadas por procesos naturales o actividades susceptibles de generar riesgos, las construcciones se permitirán siempre que respeten el régimen de protección aplicable, debiendo acometer las medidas legalmente exigidas para garantizar la prevención o eliminación de los riesgos.
- b) Las construcciones deberán ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen y presentar características tipológicas y estéticas adecuadas para su integración en el entorno donde se ubican, especialmente cuando se sitúen en espacios naturales o culturales protegidos.
- c) Las construcciones deberán utilizar preferentemente instalaciones de energía renovable y de autoconsumo. Las instalaciones de producción de energía renovable podrán ocupar espacios libres y cubiertas de edificios y aparcamientos, públicos y privados, considerándose compatibles con el planeamiento por razón de su uso, ocupación, altura, edificabilidad o distancia a linderos, sin perjuicio del régimen de protección de aplicación y siempre que no se afecte negativamente al uso público de los terrenos y edificaciones.
- d) Los actos de construcción, edificación e instalación que sean autorizables sobre terrenos que no cuenten con plan urbanístico, deberán observar las siguientes reglas:
  - » No tener más de dos plantas de altura o de la media de los edificios ya construidos, cuando se trate de solar perteneciente a una manzana consolidada en más de sus dos terceras partes.
  - » No comportar la demolición de bienes del patrimonio histórico, salvo autorización o informe preceptivo y vinculante de la Administración competente en materia de cultura, ni la supresión de dotaciones existentes.

### ¿Dónde se regula la actividad de planificación urbanística?

En el Título IV de la Ley 7/2021, LISTA; artículos 60 y 87, desarrollados por el Título IV del Reglamento, Decreto 550/2022, artículos 73 a 122, bajo la rúbrica «La Ordenación Urbanística».

### ¿Qué administraciones son competentes para la formulación, tramitación y aprobación de los distintos instrumentos de ordenación urbanística?

Corresponde a **los municipios** las competencias relativas a la tramitación y aprobación de **todos** los instrumentos de ordenación urbanística y sus innovaciones, **salvo** los que corresponden a la Consejería de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que son los siguientes:

- a) Tramitar y aprobar definitivamente los Planes de Ordenación Intermunicipal y tramitar y aprobar los Planes Especiales que tengan incidencia supralocal y sus innovaciones.
- b) Emitir informe preceptivo en los instrumentos de ordenación urbanística. Este informe será vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en aquellos que en ausencia de estos o por no estar previstos en ellos delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado. El informe, cuyo contenido se regulará reglamentariamente, se emitirá en el plazo máximo de tres meses. No podrá aprobarse ningún instrumento que contenga determinaciones contrarias al contenido de dicho informe, cuando este sea vinculante.
- c) Redactar y aprobar las Normas Directoras.

### ¿Cuales son los instrumentos de ordenación urbanística generales, detallados y complementarios?

La Ley 7/2021, LISTA dedica el Título IV a los instrumentos de ordenación urbanística, cambiando la terminología de la anterior LOUA y distinguiendo tres niveles:

- a) Ordenación urbanística general.
- b) Ordenación urbanística detallada.
- c) Instrumentos complementarios



(cc0) Imagen de Q K en Pixabay

- a) Son instrumentos de ordenación urbanística **general**:
  - 1.º El Plan General de Ordenación Municipal.
  - 2.º El Plan de Ordenación Intermunicipal.
  - 3.º El Plan Básico de Ordenación Municipal.
- b) Son instrumentos de ordenación urbanística **detaillada**:
  - 1.º Los Planes de Ordenación Urbana.
  - 2.º Los Planes Parciales de Ordenación.
  - 3.º Los Planes de Reforma Interior.
  - 4.º Los Estudios de Ordenación.
  - 5.º Los Planes Especiales.
- c) son instrumentos **complementarios** de la ordenación urbanística:
  - 1.º Los Estudios de Detalle.
  - 2.º Los Catálogos.
  - 3.º Las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización.
  - 4.º Las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística.

### ¿Cuáles son los criterios legales para la ordenación urbanística para nuevos crecimientos?

Se detallan en el art. 61 de la LISTA, para procurar un desarrollo urbano y territorial sostenible y la ocupación racional y eficiente del suelo, los Planes de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana establecerán directrices y estrategias que eviten la dispersión urbana, revitalicen la ciudad existente y su complejidad funcional, y favorezcan la economía circular.

Para ello fomentarán la consolidación de los núcleos urbanos existentes y la diversidad de usos mediante actuaciones de mejora, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, debiendo los nuevos crecimientos ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana, salvo supuestos expresamente exceptuados (existencia justificada de elementos naturales, infraestructuras o afecciones sectoriales, actividades económicas o turístico deban emplazarse en discontinuidad, actuaciones de carácter supralocal contempladas expresamente en los instrumentos de ordenación territorial o incorporación de las agrupaciones irregulares compatibles con el modelo territorial y urbanístico).

### ¿Cuáles son los criterios legales para la ordenación urbanística en relación a las dotaciones del municipio?

La ordenación urbanística, en relación a las dotaciones del municipio, tanto públicas –sistemas generales o locales– como privadas, deberá:

- a) Dotar a la ciudad **de espacios libres y zonas verdes** en proporción suficiente para atender las necesidades de esparcimiento de la población y para contribuir a mitigar los efectos del cambio climático. En su ordenación se procurará la «conexión en red» de estos espacios, la utilización de arbolado y superficies permeables y la integración de los elementos naturales y patrimoniales preexistentes.
 

Se destinará como mínimo un diez por ciento de la superficie total de cada ámbito para zonas verdes, pudiéndose modular reglamentariamente en función de las características del municipio
- b) Resolver los **problemas de movilidad** mejorando la red viaria, ciclista y peatonal y fomentando los medios de transporte colectivo y el acceso a las dotaciones a través de los mismos.
- c) **Priorizar la utilización del espacio público** urbano por el **peatón frente a los vehículos** motorizados y la conexión de éste con el entorno rural, garantizando las condiciones de accesibilidad universal.
- d) Incluir los **equipamientos comunitarios** en proporción suficiente a la demanda de la ciudadanía o completar los existentes, priorizando su acercamiento a las necesidades cotidianas de la población para favorecer la ciudad de proximidad.
- e) Establecer **redes eficientes de infraestructuras y servicios técnicos** y, en especial, las de abastecimiento de

agua, saneamiento y depuración, telecomunicaciones, así como las energéticas, fomentando las energías renovables y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

- f) En estos suelos se incluirán los suelos destinados a la **dotación pública de viviendas protegidas** con destino exclusivo al alquiler, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda. En los ámbitos de nueva urbanización, se reservará, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de la edificabilidad residencial para su destino a vivienda protegida. Se podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a actuaciones concretas que tengan una densidad inferior a quince viviendas por ha. y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas, siempre y cuando se garantice la reserva en el ámbito de ordenación correspondiente. Para este supuesto, se sustituirán por mayores cesiones de suelo al Ayuntamiento.

Los criterios y directrices que establezca el Plan General de Ordenación Municipal deberán garantizar, en todo caso, una adecuada equidistribución de cargas y beneficios entre las diferentes actuaciones de nueva urbanización.

Los instrumentos de ordenación urbanística podrán destinar el subsuelo de las dotaciones públicas de los municipios a usos lucrativos privados, aparcamientos u otro tipo de dotaciones privadas siempre que se acredite un mejor funcionamiento en términos sociales y económicos y se garantice la protección del bien de dominio público en su integridad, así como la correcta funcionalidad y mantenimiento del uso o servicio público implantado en la superficie.

### ¿Cuál es el contenido documental de los instrumentos de ordenación urbanística?

Los instrumentos de ordenación urbanística deberán incorporar, en función de su alcance y determinaciones, los siguientes documentos:

- a) **Memoria**, que deberá contemplar los siguientes apartados:
- 1.º Memoria de información y de diagnóstico.
  - 2.º Memoria de participación e información pública.
  - 3.º Memoria de ordenación, que contendrá la descripción de las distintas alternativas de ordenación cuando

deban realizarse, y la justificación de la propuesta adoptada

- 4.º **Memoria económica**, que contendrá un estudio económico financiero, un informe de sostenibilidad económica y una memoria de viabilidad económica.
- b) **Normativa Urbanística**, que deberá contener las previsiones de ordenación y, en su caso, de programación y gestión. El carácter de sus determinaciones será preferentemente el de **Norma**, pudiendo contener **Directrices** y **Recomendaciones**.
- c) **Cartografía**, distinguiéndose: 1.º Información, documentación gráfica necesaria para la comprensión de la Memoria de información y de diagnóstico. 2.º Ordenación, que contendrá las determinaciones gráficas de la ordenación urbanística.
- d) **Anexos**, que incluirán otros documentos expresamente exigidos por la legislación sectorial
- e) **Resumen Ejecutivo**, que contendrá la documentación establecida en la legislación estatal vigente, al objeto de facilitar la participación y consulta por la ciudadanía.

En caso de discrepancias entre los distintos documentos, la Memoria de Ordenación será el documento a partir del cual deberán interpretarse las discrepancias. Si estas persisten, la prevalencia entre ellos será la siguiente: Normativa Urbanística, Cartografía de Ordenación y Memoria Económica.

Los instrumentos de ordenación urbanística se someterán a evaluación ambiental estratégica y a evaluación de impacto en la salud.

### ¿En qué consiste la evaluación ambiental estratégica?

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos durante su tramitación a una evaluación ambiental «estratégica», sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso. Se trata de un tema trascendental, exigido desde las Directivas de la Unión Europea y cuya omisión ha determinado la anulación judicial de numerosos Planes Urbanísticos en Andalucía por falta o insuficiencia de esta Evaluación Ambiental Estratégica.

En desarrollo de estas Directivas europeas, tanto la normativa básica estatal (RDL 7/2015, de Suelo, Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental) como la autonómica (LISTA y Ley de Calidad Ambiental de Andalucía de 2007, GICA,

modificada por la LISTA) exigen que el Informe de Sostenibilidad Ambiental de los planes urbanísticos incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Además, en la fase de consultas de los planes urbanísticos, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

- a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de **recursos hídricos necesarios** para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
- b) El de la Administración de **costas** sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
- c) Los de las Administraciones competentes en materia de **carreteras y demás infraestructuras** afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentar de ellos de forma expresamente motivada.

Con arreglo a la tramitación de los Planes en la LISTA, el Avance tendrá la consideración de «borrador del plan» a los efectos del procedimiento ambiental correspondiente, el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de «versión preliminar del plan» y se acompañará del estudio ambiental correspondiente y el instrumento de ordenación urbanística y el estudio ambiental estratégico, modificados tras los informes y trámites correspondientes, tendrán la consideración de «propuesta final del plan».

### ¿En qué consisten la memoria de sostenibilidad económica y el estudio económico financiero de los planes urbanísticos?

También por exigencia de la normativa estatal básica, la LISTA recoge, entre la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, la necesidad de «informe o memoria de sostenibilidad económica», en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.

La Ley Estatal de Suelo contempla, respecto al estudio económico financiero del Plan General 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 estatal.

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 Plan 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, etc., influyendo en la capacidad inversora.

### ¿Qué contenido tiene el Plan General de Ordenación Municipal?

El Plan General de Ordenación Municipal tiene por objeto establecer el modelo general de ordenación del municipio, que comprende:

- a) La clasificación del suelo, con la delimitación del suelo urbano y del suelo rústico.
- b) La delimitación y la normativa general de las categorías de suelo rústico, así como, en su caso, de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado.
- c) El esquema de los elementos estructurantes del futuro desarrollo urbano (sistemas generales de espacios libres y zonas verdes, de movilidad y de equipamientos comunitarios, así como las redes de infraestructuras y servicios conforme a los estándares que se establezcan reglamentariamente)



- d) La delimitación de los bienes y espacios que deban contar con una singular protección por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico.
- e) Los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico.

### ¿Qué es el Plan de Ordenación Intermunicipal?

El Plan de Ordenación Intermunicipal tiene por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística conjunta.

### ¿Qué contenido tiene el Plan Básico de Ordenación Municipal?

Salvo que el instrumento de ordenación territorial disponga lo contrario, en los municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional, el Plan General de Ordenación Municipal y el Plan de Ordenación Urbana podrán ser sustituidos por el llamado «Plan Básico de Ordenación Municipal», que contendrá las determinaciones de la ordenación urbanística general que hemos señalado para el Plan General de Ordenación Municipal los párrafos a), b) y d), más la delimitación del sistema general de espacios libres, y de la ordenación urbanística detallada del suelo urbano, que podrán ser moduladas reglamentariamente en función de las características propias del municipio

### ¿Qué naturaleza y contenido tiene los planes de ordenación urbana?

Los Planes de Ordenación Urbana, que, a diferencia de los Planes Generales de Ordenación Municipal, no son instrumentos generales de ordenación sino instrumentos de **ordenación urbanística detallada**, tienen por objeto establecer la ordenación detallada del **suelo urbano**, mediante todas o algunas de las siguientes determinaciones, que no podrán contradecir las de los Planes de Generales de Ordenación Municipal:

- a) La división de su ámbito en diferentes zonas, en función de sus usos globales y pormenorizados. b) La distinción, dentro de cada zona, de los terrenos que deben destinarse a sistemas generales y locales.

- c) Las alineaciones y rasantes de la red viaria, salvo los terrenos en los que se prevean actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística.
- d) La normativa de edificación y urbanización, en su caso.
- e) Las directrices para la intervención en la ciudad existente.
- f) Delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística que se estimen convenientes o necesarias.

### ¿Qué objeto tiene los Planes Parciales de Ordenación?

Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto delimitar y establecer la **ordenación detallada** y la programación de una actuación de **nueva urbanización en suelo rústico**, debiendo respetar las establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal. 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.

### ¿Qué son los Planes de Reforma Interior?

Los PRI tienen por objeto delimitar y establecer la ordenación **detaillada** y la programación de actuaciones en el ámbito para el que sea necesaria una actuación de **reforma interior en suelo urbano**, debiendo respetar las normas y directrices establecidas por el instrumento de ordenación urbanística general o por los Planes de Ordenación Urbana.

### ¿Cuál es el objeto de los Estudios de Ordenación?

Los Estudios de Ordenación tienen por objeto la delimitación, **ordenación detallada y la programación de una actuación de mejora en suelo urbano** en el ámbito de un área homogénea, deberán respetar las determinaciones establecidas por el Plan General de Ordenación Municipal, el Plan Básico de Ordenación Municipal o por los Planes de Ordenación Urbana

### ¿Qué contenido tiene los Planes Especiales?

Los Planes Especiales desarrollan y complementan las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, no pudiendo sustituir a los restantes instrumentos



de ordenación urbanística en sus funciones propias, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer. Podrán formularse en ausencia de dichos instrumentos o de previsión expresa en los mismos, no pudiendo contradecir sus determinaciones. Su ámbito o incidencia podrá ser municipal o supralocal, de acuerdo con su objeto y finalidad.

Podrán tener un **contenido muy variado**, con alguno o algunos de los siguientes objetos:

- a) Establecer determinaciones para conservar, proteger el patrimonio histórico, cultural, urbanístico y arquitectónico, el medio ambiente y el paisaje.
- b) Establecer, desarrollar, ejecutar servicios, infraestructuras o equipamientos, garantizando la accesibilidad universal y la eficiencia energética.
- c) Establecer la ordenación detallada de los sistemas generales de puertos y aeropuertos.
- d) Establecer reservas de terrenos para patrimonios públicos de suelo.
- e) Delimitar las áreas del ejercicio del derecho de tanteo y retracto para controlar los asentamientos irregulares en suelo rústico, establecer medidas de adecuación ambiental y territorial para agrupaciones de edificaciones irregulares.
- f) Delimitar, en su caso, y establecer las medidas de preservación y protección en los ámbitos tradicionales de casas-cueva.
- g) Regular el hábitat rural diseminado.
- h) Desarrollar las actuaciones propuestas por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística.

### ¿Cuál es la naturaleza y objeto de los Estudios de Detalle?

Los Estudios de Detalle son instrumentos «complementarios» que, por tanto, tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada de aquellas actuaciones urbanísticas que **no impliquen modificar el uso o la edificabilidad, ni incrementar el aprovechamiento urbanístico o afectar negativamente a las dotaciones**. Los instrumentos de ordenación urbanística detallada (Plan de Ordenación Urbana, Planes Parciales o Planes Especiales) podrán remitirse expresamente a un Estudio de Detalle para establecer, completar o modificar la ordenación de su ámbito, dentro de los límites señalados, pero en ningún caso los Estudios de Detalle podrán sustituir a los instrumentos que establecen la ordenación detallada.

### ¿Qué son los catálogos urbanísticos?

Los Catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística relativas a la conservación, protección, puesta en valor y mejora de elementos del **patrimonio cultural**, urbanístico, arquitectónico, natural o paisajístico. A dichos efectos, los Catálogos contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, justificadamente, hayan de ser objeto de protección.

### ¿Qué función tienen las Ordenanzas Municipales de Edificación y Ordenación?

Las Ordenanzas Municipales de Edificación y las de Urbanización tienen por objeto establecer las **condiciones de edificación y urbanización siempre que no se altere el aprovechamiento urbanístico** asignado en el instrumento de ordenación. Las ordenanzas podrán regular las condiciones de las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles, no pudiendo contradecir las determinaciones de los instrumentos de ordenación. Las ordenanzas atenderán a los criterios de sostenibilidad urbanística y serán conformes con las regulaciones en materia de calidad de las construcciones y accesibilidad universal.

### ¿Cuál es el objeto de las Normas Directoras?

Las Normas Directoras tienen por objeto contribuir a la correcta **integración de la actividad urbanística**, pudiendo contener Recomendaciones de carácter indicativo y orientativo, así como Directrices para la acción municipal en materia de urbanismo. Sus determinaciones se desarrollarán reglamentariamente.

### ¿Cómo se tramitan los planes urbanísticos?

En cuanto a la concreta tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, hemos de distinguir las siguientes fases: Avance y consultas públicas, Aprobación inicial, y Aprobación definitiva.

- **Avance.** La Administración competente para la tramitación elaborará un Avance del instrumento de ordenación urbanística en el que se describa y justifique el objeto, ámbito de actuación, principales afecciones territoriales, ambientales y sectoriales, los criterios y propuestas generales para la ordenación, así como las distintas

alternativas razonables, viables técnica y ambientalmente. El Avance será preceptivo en los instrumentos de ordenación urbanística general y en los restantes instrumentos, cuando éstos deban someterse a evaluación ambiental estratégica. En este caso, el Avance tendrá la consideración de «borrador del plan» a los efectos del procedimiento ambiental correspondiente y se someterá a consulta pública, conforme a lo dispuesto en el apartado siguiente.

- **Consultas públicas.** La Administración promoverá, a través de su portal web, una consulta pública con carácter previo a la elaboración del instrumento de ordenación urbanística, en la que se recabará la opinión de la ciudadanía y del resto de potenciales interesados en participar en el proceso de elaboración, acerca de los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de tramitar el instrumento y los objetivos y alternativas propuestos para el mismo. La consulta pública será necesaria para los instrumentos de ordenación urbanística en los que sea preceptiva la elaboración de un Avance y potestativa en los restantes instrumentos. Durante el trámite de consulta se publicarán en el portal web los documentos que se estimen necesarios para dar a conocer la iniciativa y para promover la participación. Esta obligación se considerará cumplida mediante la publicación del Avance en los supuestos en los que resulta preceptiva su elaboración.
- **Aprobación inicial:** La Administración competente para la tramitación aprobará inicialmente el instrumento de ordenación urbanística y lo someterá a información pública por plazo no inferior a veinte días. Durante la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, la Administración competente para la aprobación inicial podrá acordar la suspensión del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas concretas o usos determinados, siempre que se justifique la necesidad y la proporcionalidad de dicha previsión. El plazo máximo de la suspensión que se establezca no podrá ser superior a tres años desde el acuerdo de aprobación inicial. En todo caso, la suspensión acordada se extinguirá con la publicación y entrada en vigor del instrumento de ordenación urbanística.

Debe destacarse que en caso de que el instrumento de ordenación urbanística deba someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a la legislación ambiental, el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de «versión preliminar del plan» y se acompañará del estudio ambiental

correspondiente. En este caso, ambos documentos se someterán a información pública por plazo no inferior a cuarenta y cinco días. Durante la información pública se solicitarán los informes sectoriales previstos legalmente como preceptivos e informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Será preceptiva nueva información pública, siempre que la Administración competente para la tramitación del instrumento, introduzca modificaciones sustanciales. Deberá solicitarse nuevo informe sectorial si las modificaciones afectaran al contenido de un informe ya emitido. Cuando el instrumento de ordenación urbanística deba someterse a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a la legislación ambiental, el instrumento de ordenación urbanística y el estudio ambiental estratégico, modificados tras los informes y trámites anteriores, tendrán la consideración de «propuesta final del plan».

- **Aprobación definitiva en procedimientos iniciados de oficio.** El acuerdo de aprobación podrá adoptar motivadamente algunas de las siguientes decisiones:

- a) Aprobar definitivamente, de forma completa o parcial. La aprobación definitiva parcial podrá adoptarse si con ello no se desvirtúa el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística, por afectar las deficiencias detectadas a concretas partes del instrumento de ordenación susceptibles de gestión y ejecución autónomas. La parte no aprobada definitivamente podrá ser suspendida o denegada. La parte suspendida deberá ser subsanada en el plazo de dos años desde la publicación del acuerdo, transcurrido el cual se entiende denegado.
- b) Suspender la aprobación definitiva por deficiencias sustanciales a subsanar. La subsanación de las deficiencias deberá realizarse en el plazo de dos años desde la publicación del acuerdo, transcurrido el cual se entiende denegado.
- c) Denegar la aprobación definitiva.

El plazo máximo para resolver el procedimiento será de tres años a contar desde la aprobación inicial. El plazo se suspenderá cuando se soliciten los informes preceptivos conforme establece la legislación del procedimiento administrativo común. Transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento.

- **Inscripción en el Registro y Publicación.**

### ¿Cómo se tramitan los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística?

Para los Estudios de Detalle y los Catálogos, el acuerdo de aprobación inicial se adoptará de oficio, a iniciativa propia o a requerimiento de cualquier otra Administración Pública, o para el caso del Estudio de Detalle a solicitud de los particulares acompañada del correspondiente instrumento completo en su contenido sustantivo y documental. Se someterán a información pública y audiencia por un plazo no inferior a veinte días y durante este trámite se solicitarán los informes sectoriales preceptivos. Los instrumentos aprobados definitivamente se depositarán en el registro municipal de urbanístico y se remitirán a la Consejería competente para su depósito en el registro autonómico.

Los Catálogos podrán ser tramitados como instrumento independiente, o incluidos en los instrumentos de ordenación urbanística, formando parte de ellos.

La aprobación de las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización corresponderá a los Ayuntamientos, previa su tramitación de conformidad a lo previsto en la legislación de régimen local, cuando se tramiten y aprueben de manera independiente a un instrumento de ordenación urbanística. La formulación y aprobación de las Normas Directoras para la ordenación urbanística corresponde al titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

### ¿Cómo se modifican los instrumentos de ordenación urbanística?

La innovación de los instrumentos de ordenación urbanística se podrá llevar a cabo mediante su **revisión o modificación**. La revisión supone la adopción de un nuevo modelo de ordenación establecido por el instrumento de ordenación urbanística, cualquier otra innovación se entenderá como modificación.

En todo caso, la nueva ordenación deberá fundarse en la mejora del bienestar de la población y en el mejor cumplimiento de los principios y fines de la actividad urbanística.

La ley se refiere expresamente al **principio de no regresión**, también conocido como «stand still», cuando señala que respecto a las dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, deberá basarse en el mantenimiento de

las dotaciones ya obtenidas conforme al planeamiento vigente y, en su caso, de la proporción alcanzada entre la superficie de estas y el aprovechamiento urbanístico. De forma que en ningún caso una innovación en los instrumentos de planeamiento puede implicar una reducción en la proporción de zonas verdes y espacios libres ya existente. Toda modificación que afecte a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes requerirá el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía.

La **corrección de errores** aritméticos, materiales o de hecho no tendrá en ningún caso la consideración de modificación del instrumento de ordenación urbanística y se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

Los municipios deberán redactar y aprobar **textos refundidos** de los instrumentos de ordenación urbanística vigentes que hayan sido objeto de innovaciones que se encuentren igualmente en vigor, para facilitar su aplicación y conocimiento. Los textos refundidos no podrán modificar las determinaciones urbanísticas contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística que se refunden. Serán aprobados por el Ayuntamiento, quedando supeditada su eficacia a la inscripción en los registros correspondientes y posterior publicación.

### ¿Cuándo entran en vigor los planes urbanísticos?

Los Planes territoriales y urbanísticos son normas jurídicas, por tanto, su entrada en vigor exige su conocimiento público y general, que tendrá lugar a través de su **publicación**. En los municipios y en la Consejería existe un **registro administrativo** donde se deben depositar todos los instrumentos de ordenación urbanística. Los Ayuntamientos deberán remitir a la Consejería correspondiente los documentos completos de dichos instrumentos en el plazo de un mes desde su aprobación definitiva. Dicho registro será accesible a través de la sede electrónica de ambas Administraciones, quienes adoptarán las medidas necesarias que garanticen a la ciudadanía la consulta de la documentación depositada y la obtención de copias.

Además, para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información, el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma deberán publicar en su sede electrónica respectiva al menos la resolución de aprobación definitiva, el instrumento de ordenación urbanística completo y, en su caso, el estudio ambiental estratégico.

La Consejería de Ordenación del Territorio y Urbanismo incorporará la información de los instrumentos de ordenación urbanística en el llamado «Sistema de Información Territorial y Urbanística de Andalucía», conocido como SITU@.

La publicación de los planes deberá contener, en todo caso, el acuerdo de aprobación definitiva y el contenido de las normas urbanísticas, sean Normas, Recomendaciones o Directrices.

Los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística que correspondan a la Comunidad Autónoma se **publicarán en el BOJA** y para los de aprobación definitiva municipal, será de aplicación lo establecido en la legislación de régimen local

### ¿Qué efectos tiene la entrada en vigor de los planes urbanísticos?

La entrada en vigor de los instrumentos de ordenación urbanística, que se producirá a partir del día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva y de la normativa urbanística, salvo que el acuerdo de aprobación establezca un plazo superior, producirá los siguientes efectos:

- a) La **vinculación** de los terrenos y construcciones al destino que resulte de su clasificación y calificación.
- b) La declaración en situación de **fuera de ordenación** de las construcciones erigidas legalmente con anterioridad, que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el instrumento de ordenación de que se trate.
- c) La obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones, conforme a su carácter, por todos los sujetos, públicos y privados, siendo **nulas cualesquiera reservas de dispensación**.
- d) La **ejecutividad** de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración Pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa.
- e) La declaración de **utilidad pública y la necesidad de ocupación** de los terrenos, las infraestructuras, las construcciones y las edificaciones correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres, cuando se prevean obras públicas ordinarias o se delimiten unidades de ejecución para cuya ejecución sea precisa la expropiación. Se entenderán incluidos, en todo caso, los terrenos precisos para las conexiones exteriores con las infraestructuras y servicios técnicos.

- f) El derecho de cualquier persona al **acceso y consulta** de su contenido

### ¿En qué consiste la situación «legal» de fuera de ordenación?

La declaración en situación de fuera de ordenación afecta a instalaciones, construcciones o edificaciones que habiendo sido realizadas de conformidad con la ordenación urbanística, devienen incompatibles con un cambio de planeamiento. Esta situación es distinta de la «ASIMILADA A FUERA DE ORDENACIÓN», AFO, situación en que pueden declararse aquellas construcciones, instalaciones o edificaciones ilegales desde su nacimiento, pero respecto de las que han transcurrido los plazos para restablecer la legalidad urbanística.

En cuanto a las situaciones «legales» fuera de ordenación, la LISTA distingue:

- 1.º construcciones **totalmente incompatibles** con la nueva ordenación. Las que ocupen suelo dotacional público o, en caso del viario, impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de ordenación urbanística.
2. construcciones **parcialmente incompatibles** con la nueva ordenación.

El instrumento de ordenación urbanística definirá los actos constructivos y los usos de los que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones. En defecto de previsión del planeamiento:

- Con carácter general se podrán realizar las obras de reparación y conservación y aquellas obras que exijan la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y **nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones**.
- Excepcionalmente, podrán autorizarse los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación y las obras de reforma, incluidas las de consolidación **que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado**, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretendan realizar. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de expropiación.

### ¿Cómo se pueden autorizar usos y obras provisionales?

Excepcionalmente se podrá autorizar la realización de usos y obras de carácter provisional, que no estén expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística.

Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración y deben inscribirse en el Registro de la Propiedad, de conformidad con la legislación hipotecaria.

No cabe el otorgamiento de estas autorizaciones provisionales adelantar la realización de obras o la implantación de usos cuando no se cuente con los presupuestos legales para ello, tales como la previa aprobación de un instrumento de ordenación urbanística o la ejecución de obras de urbanización.

### ¿Qué son los convenios urbanísticos?

Los Convenios Urbanísticos son el resultado de la negociación entre la Administración y los particulares y pueden ser:

- Convenios Urbanísticos de Planeamiento.
- Convenios Urbanísticos de Gestión.
- La LISTA añade los llamados «Convenios de actuaciones territoriales» para la formulación, así como para establecer los términos y condiciones de la gestión y la ejecución, de las actuaciones propuestas en los instrumentos de ordenación territorial y de las declaraciones de interés autonómico.

#### Todos los convenios 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 LISTA 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. Cuantas otras aportaciones económicas que se

realicen en virtud del convenio, cualquiera que sea el concepto al que obedezcan, deberán, igualmente, integrarse en el patrimonio público de suelo de la Administración que lo perciba, salvo que tengan por objeto asumir gastos de urbanización.

### ¿Qué requisitos tienen 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 y pueden contener 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.

Cuando contemplen la percepción a favor de la Administración de cantidad económica, se observarán las siguientes reglas:

- 1.<sup>a</sup> Si la percepción deriva de la sustitución en metálico de los terrenos donde se localice el aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración, no podrá exigirse ni efectuarse hasta la aprobación del instrumento de planeamiento en el que se justifique dicha sustitución en metálico.
- 2.<sup>a</sup> Cuando las aportaciones económicas tengan por objeto sufragar gastos de urbanización, estas no podrán exigirse ni efectuarse hasta que haya quedado delimitada la correspondiente unidad de ejecución y aprobado el instrumento que contenga la ordenación detallada.
- 3.<sup>a</sup> Cualquier cantidad anticipada que se entregue antes de las aprobaciones referidas tendrán la consideración de depósitos constituidos ante la caja de la Administración actuante. Estos depósitos quedan sujetos al cumplimiento de dichos convenios y no se podrá disponer de los mismos hasta la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento o de la delimitación de la unidad de ejecución.



## 5. Ejecución urbanística

### ¿Dónde se regulan las actuaciones de transformación y la ejecución urbanística?

Además de la regulación básica contenida en el art. 7 de la Ley de Suelo estatal, RDL 7/2015, el Título II de la LISTA está dedicado al «Régimen de las actuaciones de transformación urbanística y actuaciones urbanísticas» artículos 24 a 32, desarrollados por el Título II del Reglamento.

El Título V de la LISTA, se dedica a la Ejecución Urbanística, artículos 88 a 132, desarrollados por el Título V del Reglamento.

### ¿Qué diferencia existe entre las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias?

Son «actuaciones de transformación urbanística»:

- a) Las **actuaciones de urbanización** incluyen:
  - 1) Las de **nueva urbanización**, que suponen el paso del suelo de la situación de suelo rural a la de urbano para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
  - 2) Las de **reforma o renovación la urbanización** en un ámbito de suelo urbano (mejora urbana o reforma interior, en suelo urbano)
- b) Las **actuaciones de dotación**, son las que incrementan las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbano para reajustar su proporción a una mayor edificabilidad o densidad o a nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieren la reforma o renovación de la urbanización de éste.

Serán «actuaciones edificatorias», incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

- a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.
- b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiendo por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes.

La delimitación y ordenación de las actuaciones de «transformación urbanística» se realizará por los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística detallada y, en su caso, por el Plan de Ordenación Intermunicipal y por el Plan Básico de Ordenación Municipal.

Las que se ordenen mediante Plan Parcial, Plan de Reforma Interior o Estudio de Ordenación requieren de la aprobación de una «propuesta de delimitación» previa, que analizará el ajuste de la actuación a las directrices establecidas por los instrumentos de ordenación urbanística general o por el Plan de Ordenación Urbana, así como a los criterios de sostenibilidad para la ordenación urbanística establecidos en la LISTA y en la Ley Estatal de Suelo (menor consumo de suelo, colindancia con malla urbana, respeto de las zonas verdes y demás dotaciones...).

Esta «propuesta de delimitación» contendrá las bases para el desarrollo y ejecución de la actuación de transformación urbanística, una estimación de los costes de urbanización, los plazos previstos para su ejecución, y unos criterios de distribución de las cargas entre los que participan en la promoción de la actuación. Además, la propuesta deberá respetar las exigencias de sostenibilidad para evitar el crecimiento disperso de la ciudad y el cumplimiento de los estándares y dotaciones exigidos.

### ¿Qué son las área de reparto?

Para que la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística se desarrollen mediante una equitativa distribución de beneficios y cargas, las actuaciones se incluirán en un «área de reparto», y en cada área de reparto se determinará el aprovechamiento medio que le corresponde. El aprovechamiento urbanístico de una parcela viene determinado por la edificabilidad ponderada en función del uso y tipología correspondiente a su calificación urbanística.

Las áreas de reparto constituyen, pues, 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 10%, de forma que se cumpla el mandato constitucional de reversión a la comunidad de los beneficios de la urbanización y edificación.

### ¿Qué son actuaciones de nueva urbanización?

Son las realizadas en suelo rústico común que transforma los terrenos necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano. Conforme a los principios de sostenibilidad y racionalidad, los terrenos incluidos en los ámbitos de nueva urbanización deberán ser colindantes al suelo urbano de los núcleos de población existentes, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana, salvo las excepciones legalmente establecidas.

### ¿Qué deberes se derivan de la promoción de actuaciones de transformación urbanística?

- a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones. Cuando se trate de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, deberá incluirse el suelo destinado a viviendas protegidas.
- b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al 10% de la edificabilidad.
- c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación, las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras.

Entre estas obras e infraestructuras se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran y se podrá incluir las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

- d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público.
- e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él.
- f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Cuando se trate de las **actuaciones de dotación** los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

- El deber de entregar a la Administración competente el **suelo libre de cargas de urbanización** podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, para costear la parte de financiación pública de la propia actuación, o integrarse en el patrimonio público de suelo
- El deber de entregar a la Administración competente el **suelo para dotaciones públicas** relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario.

En relación con las **actuaciones edificatorias** serán exigibles los deberes referidos al realojo e indemnización de las edificaciones demolidas y plantaciones, así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación.

Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes señalados, que se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción, desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

### ¿Cuál es el objeto de la ejecución urbanística?

La ejecución urbanística tiene por objeto la materialización de los contenidos de los planes urbanísticos y comprende:

- a) La gestión para la obtención de los terrenos para dotaciones públicas y para garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y la equidistribución de cargas y beneficios.
- b) La ejecución material para la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación.
- c) La determinación del carácter público o privado de estas actuaciones.
- d) Las demás actuaciones referidas a la urbanización y edificación, y los instrumentos de intervención en el mercado de suelo (patrimonio público de suelo, áreas de reserva, tanteo y retrato...)

### ¿Cuáles son las esferas de actuación pública y privada en la ejecución urbanística?

Siendo el desarrollo urbanístico una función pública que debe perseguir el interés general, garantizando la participación de la comunidad en las plusvalías que genera el desarrollo urbanístico, corresponde a las Administraciones Públicas la dirección, inspección y control de toda actividad de ejecución urbanística, con la participación, en los términos previsto en la ley urbanística, de los particulares, sean o no personas propietarias de los terrenos.

Las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución urbanística en régimen de gestión pública, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación y de régimen local.

Es importante destacar el papel de los particulares en la ejecución del planeamiento, a través, por ejemplo, de la figura del «agente urbanizador», persona legitimada por la Administración actuante para asumir la responsabilidad de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística en cualquiera de las actuaciones de transformación urbanística, o de los «convenios urbanísticos de gestión», a los que ya hemos hecho referencia para diferenciarlos de los convenios de planeamiento.

### ¿Cuáles son los presupuestos de la actividad de ejecución?

La ejecución de los planes urbanísticos requerirá la aprobación de éstos y la delimitación, en su caso, del correspondiente ámbito de actuación o unidad de ejecución. Por excepción, antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística y siempre que, al menos, se hubiera aprobado la «propuesta de delimitación» del ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución, podrán adoptarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución, incluida la constitución de entidades urbanísticas de colaboración.

La ejecución de las obras de urbanización también será previa a la edificación, pudiendo ser simultánea solo en los casos legalmente señalados.

### ¿Que se considera parcelación urbanística?

- a) En terrenos que tengan el régimen propio del suelo urbano, toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas, parcelas o solares.
- b) En terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos.

### En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas.

Se consideran «actos reveladores» de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, finca o parcela, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir **diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente** o asimilable a los supuestos del apartado anterior, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación.

Las licencias municipales sobre parcelaciones, segregaciones o divisiones se otorgan y expiden bajo la condición de la presentación en el municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, de la escritura pública en la que se contenga el acto de parcelación. La

no presentación en plazo de la escritura pública determina la caducidad de la licencia, pero el plazo de presentación podrá ser prorrogado por razones justificadas. En la misma escritura en la que se contenga el acto parcelatorio y la oportuna licencia testimoniada, los otorgantes deberán requerir a la Notaría autorizante para que envíe por conducto reglamentario copia autorizada de la misma al Ayuntamiento correspondiente, con lo que se dará por cumplida la exigencia de presentación.

La asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley.

No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o el acto de control municipal que incorpore la georreferenciación precisa

### ¿En qué consiste la reparcelación?

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, con adjudicación del aprovechamiento lucrativo, de edificabilidad o de fincas resultantes a las personas interesadas, en proporción a sus respectivos derechos y la cesión y adjudicación a la Administración actuante de las cesiones obligatorias.

La reparcelación podrá llevarse a cabo de forma voluntaria o forzosa, así como en especie o mediante indemnización sustitutoria por la que se adjudiquen fincas, parcelas o solares.

Los proyectos de reparcelación deberán garantizar la justa distribución de beneficios y cargas y ajustarse a los criterios y procedimiento establecido por las normas y respetar lo previsto en la legislación reguladora de los patrimonios públicos y legislación sectorial de aplicación.

Será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos legalmente existentes en los terrenos originarios que tengan que desaparecer necesariamente para poder llevar a cabo la ejecución del instrumento de planeamiento.

El acuerdo aprobatorio de la reparcelación producirá, entre otros efectos, los siguientes:

- a) Transmitir al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, los terrenos o fincas de cesión obligatoria
- b) Definir y adjudicar las fincas resultantes
- c) Distribuir cargas y beneficios entre las personas propietarias y otros titulares de derechos.
- d) Afectar registralmente las fincas resultantes al cumplimiento de las correspondientes obligaciones y deberes urbanísticos...

Podrá acordarse la reparcelación mediante indemnizaciones económicas sustitutorias con las rectificaciones de configuración y linderos que procedan, en los casos previstos por la LISTA.

En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el plazo máximo de aprobación del proyecto de reparcelación será de cuatro meses desde y a su vencimiento sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados para entenderla aprobada o ratificada, según el caso, por silencio administrativo.

En los procedimientos iniciados de oficio, el plazo máximo para la aprobación del proyecto de reparcelación será de tres meses desde el acuerdo por el que se somete a información pública. El vencimiento del plazo máximo sin resolución expresa producirá la caducidad del procedimiento.

### ¿Cómo se ejecutan las actuaciones de urbanización?

Las actuaciones de urbanización se entienden **iniciadas** en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución establecidos en la ley, empiece la ejecución material de éstas. La **terminación** de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

Entre las actividades que conforman esta ejecución material del planeamiento, a través de la urbanización, cabe señalar:

- Los **gastos de urbanización**. La inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a los propietarios del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, entre los que se incluirán los gastos de gestión.
- 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, telecomunicaciones y las necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos, así como el ajardinamiento, arbolado y amueblamiento urbano.

Se trata de proyectos técnicos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica las actuaciones de reforma interior o de nueva urbanización, así como las actuaciones para mejorar o completar la urbanización, sin que pueda contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo o de la edificación. Podrá delimitar y modificar las fases establecidas en los instrumentos de ordenación para la recepción parcial de la urbanización.

El procedimiento de aprobación requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los propietarios y demás interesados del ámbito. Será preceptivo el trámite de informes sectoriales que sean necesarios y se realizará consulta a las compañías sobre la adecuación técnica del proyecto. El plazo máximo para la aprobación del proyecto de urbanización será de tres meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración actuante. La falta de notificación de la resolución dentro del plazo indicado tendrá efecto estimatorio, salvo que se haya emitido algún informe vinculante en sentido desfavorable.

- **Proyecto de obras ordinarias**. Cuando el desarrollo de las actuaciones urbanísticas o de transformación urbanística en suelo urbano no requiera de la tramitación de un proyecto de urbanización, el contenido técnico de las obras de urbanización a realizar se definirá mediante proyecto de obras ordinarias o mediante el proyecto de las actuaciones edificatorias como obras complementarias.
- **Recepción de las obras de urbanización**. Corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de la persona responsable de su ejecución, conservación y entrega. La recepción, total o parcial, legítima para llevar a cabo la edificación y podrá realizarse la recepción

parcial por fases cuando se justifique su funcionalidad autónoma, con las garantías que procedan.

A la solicitud de recepción de las obras se acompañará la certificación expedida por la dirección facultativa de las obras que acredite su finalización y que se han ejecutado conforme al proyecto de urbanización o título administrativo habilitante. Transcurrido el plazo de tres meses desde la solicitud de la recepción de las obras de urbanización en la forma establecida, sin que esta haya tenido lugar, se entenderá producida por ministerio de la ley, quedando relevada la persona solicitante de su deber de conservación. **Deber de conservación de las obras de urbanización**. Hasta que tenga lugar su recepción municipal, este deber corresponde a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización. Una vez producida la recepción municipal de las obras, corresponde al Ayuntamiento e incluye el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes.

Las obras de urbanización, una vez recepcionadas, son bienes de titularidad municipal.

- **Las Entidades Urbanísticas de Conservación**: Creadas por la LISTA, son entes de Derecho Público y personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines urbanísticos, son entidades urbanísticas colaboradoras y están sujetas a la tutela del Ayuntamiento, pudiendo utilizar el procedimiento de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a las personas propietarias.

### ¿Qué son actuaciones sistemáticas y asistemáticas para la ejecución urbanística?

La ejecución de las actuaciones de transformación urbanística se desarrollará mediante:

- a) Ejecución **sistemática**, para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico y para las actuaciones de reforma interior en suelo urbano, cuando sea factible la delimitación de unidades de ejecución.  
Para garantizar la equitativa distribución de beneficios y cargas, las actuaciones se incluirán en un «área de reparto» de la que formarán parte los terrenos pertenecientes a los sistemas generales adscritos a la misma para su obtención.
- b) Junto con la ejecución sistemática, la LISTA también prevé la ejecución **asistemática**, para las actuaciones de mejora urbana y, cuando no sea factible la delimitación

de unidades de ejecución, para las actuaciones de reforma interior. En esta modalidad se podrá realizar directamente la ejecución cuando no sea necesario instrumento de gestión.

Se podrá emplear la modalidad de ejecución asistémica sobre el hábitat rural diseminado cuando sea necesaria para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística.

### ¿Qué son las unidades de ejecución?

Como hemos señalado, los planes urbanísticos se ejecutan la modalidad sistemática cuando se delimiten con tal fin «unidades de ejecución». Las unidades de ejecución operan como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, sin perjuicio de las precisas para las conexiones exteriores, así como para el cumplimiento de los deberes de cesión y justa distribución de beneficios y cargas. Corresponde al plan urbanístico que establezca la ordenación detallada de los terrenos objeto de una actuación de transformación urbanística, la delimitación de la unidad o unidades de ejecución dentro de su ámbito y la elección del sistema de actuación de cada unidad.

La delimitación de las unidades de ejecución deberá asegurar su idoneidad técnica y viabilidad económica, y permitir en todo caso el cumplimiento de los deberes legales y la equidistribución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística.

En las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico todos los terrenos deberán quedar incluidos dentro de unidades de ejecución, salvo los terrenos destinados a sistemas generales, cuando así se establezca en el instrumento de ordenación.

### ¿Cuál es el procedimiento para delimitar unidades de ejecución?

En ausencia de previsión en los planes, la delimitación de la unidad o unidades de ejecución y la elección del sistema de actuación de cada unidad se aprobará por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de persona interesada, previa información pública y audiencia a las personas propietarias afectadas por plazo de veinte días, debiéndose publicar en el BOP. Igual procedimiento se seguirá

en caso de modificación o división de la delimitación de la unidad de ejecución o de cambio o sustitución del sistema de actuación.

El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses. La falta de notificación de la resolución expresa dentro del plazo máximo indicado tendrá efecto desestimatorio si el procedimiento se inicia a instancia de parte y producirá su caducidad cuando se inicie de oficio.

La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la reparcelación y la prohibición, hasta la firmeza en vía administrativa de la aprobación del proyecto de reparcelación, de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación. Esta prohibición podrá ser exceptuada respecto a las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan definido.

### ¿Cuáles son los sistemas de actuación urbanística?

Al igual que el resto de la actividad urbanística, la ejecución urbanística es 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. 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.

### ¿Qué son los patrimonios públicos de suelo?

La Comunidad Autónoma y los municipios deben constituir y ejercer la titularidad del Patrimonio Autonómico de Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo, respectivamente, con las siguientes finalidades:

- a) Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- b) Facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.
- c) Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, para incidir eficazmente en la formación de los precios.
- d) Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas protegidas.

El patrimonio público de suelo integra un «**patrimonio independiente**», **separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular.** Los bienes y recursos que deban integrar legalmente los patrimonios públicos de suelo estarán sometidos al régimen especial, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente patrimonio.

### ¿Qué bienes y recursos integran los patrimonios públicos de suelo?

Integran los patrimonios públicos de suelo:

- a) Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la LISTA.
- b) Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ley o convenio urbanístico.

- c) Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico.
- d) Los ingresos obtenidos en virtud de las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística.
- e) Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo rústico
- f) Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.
- g) Los ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales, arrendamiento o intereses bancarios y los bienes permutados incluidos dentro del patrimonio público de suelo o el producto de su enajenación.

### ¿Cuál es el destino de los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo?

Los terrenos, construcciones que integran los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados solo a los fines expresamente previstos en la LISTA (construcción de viviendas protegidas, usos declarados de interés social u otros usos admitidos por los instrumentos de ordenación, cuando así sea conveniente para la ejecución de este, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular, por su interés social).

Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, también han de destinarse a los fines establecidos por la LISTA (adquisición de suelo destinado a viviendas protegidas y a la construcción de estas, soluciones habitacionales urgentes para paliar los efectos de situaciones de emergencia, así como a otros usos de interés social, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo, mejora, conservación, mantenimiento y rehabilitación de la ciudad existente, desarrollo de instalaciones de energía renovable o a la conservación de las edificaciones y mejora de su eficiencia energética y accesibilidad, ejecución de sistemas generales y locales, equipamientos, dotaciones, creación y promoción de suelo para actividades empresariales que generen empleo, de regeneración y renovación urbana, cuando se articulen medidas sociales, ambientales y económicas, enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria).



### ¿Cómo se puede disponer de los bienes de los patrimonios públicos de suelo?

Los bienes de los patrimonios públicos del suelo deberán ser:

- enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación de patrimonio público, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas protegidas y a los usos de interés social o bien
- cedidos gratuitamente o por precio a otras Administraciones Públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público, para el fomento de viviendas protegidas, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, por concurso o enajenados mediante adjudicación directa cuando la resolución de los concursos hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que estos se hayan regido.

### ¿Qué son las reservas de terrenos?

Los planes territoriales y urbanísticos podrán establecer reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, con objeto de:

- a) En suelo urbano, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficiente, con destino a la ejecución o rehabilitación de viviendas protegidas, los sistemas generales o locales.
- b) En suelo rústico, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas, preferentemente protegidas o para otros usos de interés social, así como industriales, energéticos, terciarios o turísticos, funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial o de contención de formación de nuevos asentamientos o realización de infraestructuras de energías renovables.

En ausencia de los planes o de previsión en ellos podrá procederse a la reserva de terrenos con destino a los patrimonios públicos mediante el procedimiento para la propuesta de delimitación de las actuaciones de transformación urbanística.

El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos comporta: a) La declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos. b) La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen

en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración.

### ¿En qué consisten los derechos de tanteo y retracto?

A efectos de garantizar el cumplimiento de la programación del plan territorial o urbanístico, incrementar los patrimonios públicos de suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquel, los municipios y la Comunidad Autónoma podrán delimitar, en cualquier clase de suelo, áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los **derechos de adquisición preferente** (tanteo y retracto) **por la Administración actuante**.

### ¿En qué consiste el derecho de superficie?

El propietario del suelo puede constituir sobre el mismo un derecho real de superficie, atribuyendo al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo, manteniendo el superficiario la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

Para que el derecho de superficie quede constituido debe otorgarse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años.

El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito, es susceptible de transmisión y gravamen y se extingue si no se edifica en el plazo previsto y por el transcurso del plazo de duración. A la extinción por el transcurso de su plazo, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización.

## 6. La actividad de edificación. Licencias y otras medidas de intervención administrativa

### ¿Dónde se regula la actividad de edificación, licencias, declaraciones responsables y comunicaciones previas?

- Título VI de la Ley 7/2021, LISTA, artículos 133 a 146.
- Título VI del Decreto 550/2022, que aprueba el Reglamento de la LISTA, artículos 280 a 338.
- Artículos 11 y 28 del RDL 7/2015, TR Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, relativos a los supuestos en que no opera el silencio positivo para licencias y los requisitos para la declaración de obra nueva.

### ¿Qué son actuaciones edificatorias?

Se consideran actuaciones edificatorias:

- a) Las de nueva edificación y de sustitución de una edificación existente.
- b) Las de rehabilitación edificatoria.
- c) La realización de las obras y trabajos de conservación, mantenimiento en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, o intervención en los mismos que suponga su mejora, reforma o ampliación.

### ¿Qué requisitos necesita la edificación en suelo urbano?

La edificación en suelo urbano de unidades aptas al efecto requiere como presupuesto:

- a) Aprobación y vigencia del planeamiento que establece la ordenación detallada del suelo y el cumplimiento de los deberes legales de la propiedad de este.
- b) Previa ejecución de las obras de urbanización para que la parcela obtenga la condición de solar o, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y garantías que se establezcan reglamentariamente para simultanear aquellas y las de edificación.

Las parcelas y los solares deberán edificarse en los plazos máximos que fije el instrumento de ordenación

urbanística u ordenanza municipal de edificación. El derecho y el deber de edificar en parcelas y solares corresponden al propietario o cuenta con derecho suficiente para ello, sin perjuicio de su ejercicio y cumplimiento, respectivamente, a través de tercero.

### ¿Qué ocurre en caso de incumplimiento del deber de edificación en suelo urbano?

La no iniciación, en el plazo fijado al efecto, de la edificación de las parcelas y solares, incluidos los que cuenten con edificación deficiente o inadecuada, comporta, previa audiencia a las personas propietarias por un plazo de 15 días, la **declaración de incumplimiento del deber de edificación y la inclusión de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas**.

En caso de inicio de las obras antes de dictarse Resolución declarando el incumplimiento, el procedimiento quedará suspendido por el tiempo acordado para su ejecución. La Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación de la Resolución para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.

### ¿Cuáles son los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación?

Junto con las licencias, que son actos administrativos previos a la edificación, determinadas actuaciones edificatorias de menor entidad están sometidas a declaración responsable o comunicación previa, que sustituyen a la licencia.

### ¿Qué actos sujetos están sujetos a declaración responsable o comunicación previa?

Están sometidas a declaración responsable

- a) La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo

con la legislación vigente. Las Ordenanzas Municipales podrán eximir de declaración responsable supuestos en que las actuaciones carezcan de afección a la ordenación urbanística.

- b) Las obras en edificaciones o instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo **urbano** sin alteren los parámetros de ocupación y altura, ni incrementen la edificabilidad o el número de viviendas.
- c) Las obras en edificaciones e instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo **rústico** y que tengan por objeto la mejora de las condiciones de eficiencia energética, la integración de instalaciones de energía renovable o la reducción de su impacto ambiental, siempre que no se trate de obras de nueva planta o provoquen aumento de la superficie construida.
- d) La ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación, pudiendo limitarse a partes de las edificaciones ejecutadas.
- e) La ocupación y utilización en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras.
- f) Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación.

### ¿Cómo se presenta la declaración responsable?

La declaración responsable irá unida al proyecto técnico o memoria descriptiva y gráfica de edificación exigible y obligatoria en función del tipo de edificación, instalación, uso y actividad cuando permita la ejecución de obras, al certificado final de obras cuando habilite la ocupación o utilización de nuevas obras o al certificado descriptivo y gráfico cuando habilite la ocupación o utilización de edificaciones existentes.

Cuando las actuaciones sometidas a declaración responsable requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho (p. ej. autorización ambiental, de patrimonio histórico, de aguas, de ocupación de dominio público...), conforme a la normativa sectorial de aplicación, la presentación de la declaración responsable requiere la previa obtención y disposición de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido.

### ¿Qué efectos tiene la declaración responsable?

La declaración responsable faculta para realizar la actuación pretendida desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida conforme a la legislación vigente, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior. En ningún caso se entenderán adquiridas por declaración responsable o comunicación previa facultades en contra de la legislación o el instrumento de ordenación urbanística de aplicación.

Las actuaciones sujetas a declaración responsable que se realicen sin que se haya presentado que excedan de lo declarado, se considerarán como actuaciones sin licencia a todos los efectos, siéndoles de aplicación el mismo régimen de protección de la legalidad y sancionador que a las obras y usos sin licencia.

La declaración responsable autoriza para realizar los actos por un plazo que no podrá ser superior a seis meses para iniciar las actuaciones y de dos años para la terminación de estas, salvo para las actuaciones que, por su naturaleza, tengan una vigencia indefinida. El día inicial del cómputo será la fecha de presentación de la declaración responsable en el Ayuntamiento correspondiente, pudiendo presentarse comunicación de prórroga por motivos justificados y por un nuevo plazo no superior a la mitad del inicialmente establecido, antes de la conclusión de los plazos determinados, siempre que la actuación objeto de la declaración responsable sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la solicitud de la prórroga.

Transcurridos los plazos señalados, el órgano competente para comprobar las actuaciones objeto de declaración responsable declarará la caducidad de sus efectos, requiriendo la presentación de nueva declaración responsable, sin perjuicio, en su caso, del inicio del procedimiento de

disciplina urbanística que corresponda. El plazo de eficacia de la declaración responsable quedará suspendido si esta no puede ejecutarse por causa de la Administración.

### ¿Qué actos están sujetos a comunicación previa?

Será objeto de comunicación previa a la Administración cualquier dato identificativo que deba ponerse en su conocimiento para el ejercicio de un derecho, y en particular los siguientes:

- a) Los cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables. La falta de presentación de dicha comunicación implicará que adquirente y transmitente quedarán sujetos, con carácter solidario, a las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación que se realice al amparo de dicha licencia.
- b) El inicio de las obras.
- c) Las prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.

### ¿Qué relación tiene licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones previas con la disciplina urbanística?

Las licencias urbanísticas o las declaraciones responsables/comunicaciones previas son instrumentos 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.

Por eso, debe destacarse el valor preventivo de estos actos para evitar actos de indisciplina urbanística, pues es el propio Ayuntamiento, el que examina la actuación urbanística que se solicita realizar y lo califica como conforme o no con el ordenamiento urbanístico, otorgando o denegando-motivadamente-una licencia, o verificando el ajuste al ordenamiento de las declaraciones responsables o comunicaciones previas.

### ¿Qué 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**, 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.
- es de exclusiva competencia municipal: correspondiendo al órgano que determine la ley de régimen local (Alcalde o Concejäl 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
- **Alcance:** Tal intervención municipal irá dirigida a comprobar, una serie de aspectos, sobre los que tendrán que pronunciarse los informes técnico y jurídico preceptivos para el otorgamiento de la licencia:
  - a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.
  - b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:
    - » Condiciones de parcelación.
    - » Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.
    - » Alineaciones y rasantes.
    - » Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación

a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.

- » Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.
  - » Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.
- c) La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.
- d) La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto.
- e) Aquellos extremos que la legislación sectorial atribuya a los Ayuntamientos, por ejemplo, cumplimiento de las normas para la accesibilidad.
- f) La intervención referida al cumplimiento de las exigencias básicas de la calidad edificación (Código Técnico de la Edificación, Ley 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?

Las licencias urbanísticas pueden ser: 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 especiales g) De demolición.

Existe la posibilidad de licencias de obras para fases concretas de proyecto básico, presentando el proyecto ejecución de la fase de que se trate y de licencias de ocupación o utilización parciales, lo que no 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?

Están sujetos a previa licencia urbanística municipal las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, así como las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, incluidas las distintas fórmulas de

propiedad horizontal reguladas en la legislación en la materia. Todo ello, sin perjuicio de la obligación de obtener, con carácter previo, las concesiones, autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta ley o a la legislación sectorial aplicable.

El art. 291 del Reglamento de la LISTA detalla cada uno de los supuestos de actos sujetos a licencia.

### ¿Qué actos no requieren previa licencia?

- a) Los actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.
- b) Las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución, ni los actos necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o jurisdiccionales dirigidas al restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.
- c) Las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas contenidas en proyectos de reparcelación.
- d) La constitución y modificación de complejos inmobiliarios en los supuestos exceptuados en la legislación estatal.
- e) Los actos de urbanización comprendidos en proyectos de urbanización debidamente aprobados. Tampoco requerirán licencia los actos de urbanización complementarios a las actuaciones edificatorias contenidos en los proyectos que las definan.
- f) Los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente, ni conlleven la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones.
- g) Los actos promovidos por Administraciones Públicas en los supuestos exceptuados por ley
- h) Aquellos exceptuados por la legislación sectorial aplicable.

### ¿Qué régimen siguen los actos sujetos a licencia que son promovidos por administraciones públicas?

Los actos promovidos por una Administración Pública o sus entidades adscritas o dependientes de esta, **distinta de la municipal**, están sujetos igualmente a licencia urbanística, declaración responsable o comunicación previa, según proceda.

Cuando dichos actos sean promovidos **por los Ayuntamientos en su propio término municipal**, el acuerdo municipal que los autorice o apruebe estará sujeto a los

mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística, declaración responsable o comunicación, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local.

Se **exceptúan** las siguientes obras, instalaciones y usos:

- a) Las obras de implantación de infraestructuras y servicios técnicos, cuando la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización con la ordenación urbanística y las obras públicas ordinarias.
- b) Las obras amparadas y definidas en Planes Especiales, cuyo ámbito comprenda más de un término municipal.
- c) Los actos promovidos por una Administración Pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. La Administración promotora del proyecto deberá acordar su remisión al municipio para que exprese en un mes la conformidad o disconformidad del proyecto con el plan urbanístico. Transcurridos dichos plazos sin pronunciamiento, continuará el procedimiento. Cuando estos actos sean promovidos por la Administración autonómica, si el municipio comunica la disconformidad, se deberán remitir las actuaciones a la Consejería de Ordenación del Territorio para que, tras los informes correspondientes, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. Cuando los actos sean promovidos por la Administración del Estado, será el Consejo de Ministros el que decida sobre la procedencia de la ejecución del proyecto.
- d) Las obras relativas a actuaciones de carácter público declaradas de Interés Autonómico.

### ¿Cuál es el procedimiento de otorgamiento de licencias?

Debe insistirse 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. Asimismo, en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM de la superficie a ocupar por las edificaciones o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida

El **Reglamento (art. 299)** 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 ha de estar visado.

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 señalados por la LISTA
- 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 plazo existe para resolver?

La resolución expresa de la solicitud de licencia deberá notificarse en el **plazo máximo de tres meses**, transcurrido el cual sin que se haya notificado la resolución de la licencia urbanística, podrá entenderse otorgada conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo, salvo los supuestos exceptuados en la ley estatal de suelo que veremos a continuación; si bien en ningún caso



podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Este plazo máximo en que debe notificarse la resolución comenzará a contar desde la fecha en que se presente la documentación completa en el registro electrónico del Ayuntamiento competente para resolver, y se podrá suspender en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común, incluidos los siguientes:

- a) Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.
- b) Períodos preceptivos de información pública establecidos por la legislación y suspensión del otorgamiento de licencias.
- c) Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos conforme a la normativa territorial y urbanística o a la legislación sectorial.

### ¿Cuáles son los efectos del silencio administrativo?

Tal y como hemos señalado, transcurrido este plazo de tres meses sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística, ésta podrá entenderse otorgada por silencio, excepto en aquellos supuestos en los que se requiere acto expreso por la ley del suelo, en los que por tanto, no puede adquirirse la licencia por silencio, que son los siguientes:

- a) Movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción en suelo rústico.
- b) Las obras de edificación de nueva planta en cualquier clase de suelo, y la construcción e implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico.
- c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, en suelo rústico.
- d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público.

Sin perjuicio de lo anterior, **en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos en contra de la legislación o la ordenación territorial o urbanística.**

Las licencias de obras y de ocupación o utilización concedidas por silencio administrativo positivo podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio



(cc0) Imagen de Borko Manigoda en Pixabay

producido, conforme a lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo común.

### ¿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, salvo para aquellas actuaciones que por su propia naturaleza, tengan una vigencia indefinida. 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.

Los plazos para iniciar y terminar las obras podrán prorrogarse justificadamente, antes de su vencimiento y por un periodo no superior al inicialmente acordado, mediante la presentación de una comunicación previa. La prórroga para iniciar las obras no podrá ejercitarse cuando se produzcan modificaciones en la ordenación urbanística vigente en el momento de otorgar la licencia.

El órgano competente para otorgar la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, su caducidad, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualquiera de los plazos señalados para iniciar o concluir las obras. La declaración de caducidad extinguirá la autorización, no pudiéndose iniciar ni proseguir los actos, si no se solicita y obtiene una nueva licencia. Transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado la licencia o, en su caso, denegada la que haya sido instada, procederá declarar la constitución de la parcela o solar correspondiente en la situación de ejecución por sustitución, en o bien, en su caso, el inicio del procedimiento de disciplina urbanística que corresponda.

La caducidad será automática en los casos de licencias de parcelación si no se presenta la escritura en tres meses.

### ¿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, hemos señalado que existe un deber de comunicación previa por el adquirente y transmitente al Ayuntamiento, sin lo cual quedan ambos responsables, comprometiéndose el adquirente a ejecutar obras de conforme a licencia.

### ¿Qué requisitos son necesarios para contratar los servicios por las empresas suministradoras?

Para la **contratación provisional** de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones las empresas suministradoras exigirán, para la contratación provisional, la acreditación de la licencia de obras u orden de ejecución o de la presentación en el municipio de la declaración responsable o comunicación cuando esta proceda, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en el título habilitante para la terminación de las obras. Transcurrido este plazo, no podrá continuar prestándose el servicio, salvo que se acredite haber presentado ante la Administración competente la comunicación de la prórroga del plazo de inicio o terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.

- Para la **contratación definitiva** de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización, dichas empresas suministradoras exigirán para la contratación definitiva de los servicios respectivos la licencia de ocupación o utilización, declaración responsable o comunicación, en los casos en que conforme a esta ley o a la normativa sectorial proceda, acompañada de la documentación indisociable de la ocupación o utilización antes señalada.
- Igual efecto surtirá la resolución administrativa relativa a **la declaración de situación legal de fuera de ordenación o de la situación de asimilado a la de fuera de ordenación o la certificación administrativa del régimen aplicable a edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975**, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

### ¿En qué casos las licencias son nulas de pleno derecho?

Serán nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución, declaraciones de fuera de ordenación o asimiladas, u otras autorizaciones o aprobaciones municipales **que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística, cuando tengan por objeto** la realización de los siguientes actos y usos:

- a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.
- b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos.
- c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.
- d) Las que afecten a bienes individualmente inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- e) Las que afecten a zonas verdes y espacios libres.
- f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico.

### ¿Qué ocurre con las licencias disconformes con una nueva ordenación urbanística sobrevenida?

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 LISTA, 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.

### ¿Cuáles son los requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación en el Registro de la Propiedad?

Para que los **Notarios** puedan autorizar escrituras de **declaración de obra nueva en construcción**, se exigirá y testimoniará:

- a) La licencia correspondiente, acto que acredite el control previo municipal o alternativamente, si se trata de obras sujetas a declaración responsable, acreditación de que se ha presentado tal declaración.

- b) Certificación expedida por técnico competente que acredite el ajuste de la descripción de la obra al proyecto objeto de la licencia o a lo manifestado en la declaración responsable.
- c) Las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación o instalación.

Para autorizar escrituras de declaración **de obra nueva terminada**, se exigirá y testimoniará:

- a) Si no se hizo antes declaración de obra nueva en construcción, los documentos referidos en la letra a) del apartado anterior.
- b) Licencia de ocupación o utilización, o bien la acreditación de que se ha presentado declaración responsable de ocupación o utilización o, en su caso, cambio de uso.
- c) Certificación expedida por técnico competente que acredite la finalización de la obra conforme a lo autorizado y declarado. Todo ello, sin perjuicio de la constancia registral de la terminación de la obra de edificaciones respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad territorial y urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio, conforme a lo previsto en la legislación estatal.

Para las inscripciones de declaración de obra nueva, los **Registros de la Propiedad** exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes

Hemos señalado que eestán 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 rústico, serán nulas de pleno derecho, por lo que el Reglamento establece una presunción de acto revelador en los supuestos de transmisiones **inter vivos** de cuotas inferiores a la parcela mínima edificable o divisible empleando una fórmula matemática.

Esta norma 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 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 suelo rústico con una finalidad agraria, el Ayuntamiento debe otorgar la licencia de segregación que, en todo caso, quedará 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 pierde automáticamente su eficacia y la actuación no está amparada por el mismo.

### **¿Cuáles son los requisitos de información y publicidad en obras?**

Será obligatoria la exhibición en el lugar de la obra de un cartel informativo del título habilitante de la actuación, con indicación de la identificación de la persona promotora y los agentes intervinientes en el proceso edificador, en su caso, así como el carácter y plazo temporal de ejecución de la actuación.

La publicidad que se haga de las obras y, en general, de cualquier acto y uso del suelo, por cualquier medio, incluidas las nuevas tecnologías, no podrá contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni ser susceptible de inducir a error a los adquirentes sobre las condiciones urbanísticas de las citadas obras, actos o usos del suelo.

### **¿En qué consiste el deber de conservación y rehabilitación de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones?**

Los propietarios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios libres o de dominio público, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo.

El deber de conservación y rehabilitación integra igualmente el deber de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Para el caso de construcciones y edificaciones, este deber alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, estando condicionado, asimismo, por el alcance de las obras autorizables en virtud del concreto régimen jurídico en que se encuentren.

### **¿Qué son las órdenes de ejecución?**

Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público antes señaladas. El incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación facultará al Ayuntamiento para la ejecución subsidiaria de las correspondientes obras, así como para la imposición de hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros.

El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución de obras habilitará a la Administración actuante para la colocación de la construcción o edificación correspondiente en situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución.

### **¿Cuál es el contenido normal del deber de conservación?**

El contenido normal del deber de conservación está representado por la mitad del valor del coste de reposición de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando las obras de conservación y rehabilitación rebasen el contenido normal del deber de conservación, para obtener mejoras o beneficios de interés general, aquellas se ejecutarán a costa de la entidad que lo ordene en la cuantía que exceda de dicho deber.





© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

El contenido normal del deber de conservación podrá ser elevado hasta el setenta y cinco por ciento del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas. Los Ayuntamientos podrán establecer ayudas públicas en las condiciones que estimen oportunas, entre las que podrán incluir la explotación conjunta del inmueble, así como bonificaciones sobre las tasas por expedición de licencias.

### ¿En qué consiste la inspección técnica de construcciones y edificaciones?

Todos los edificios deben someterse a una primera inspección técnica dentro del año natural siguiente a aquél en que se cumplan **cincuenta años** desde su fecha de terminación con una periodicidad mínima de diez años, salvo que se haya establecido otro plazo distinto en la correspondiente ordenanza municipal.

A estos efectos se entiende como fecha de terminación de la construcción o edificio, la que conste en el certificado final de obra. En defecto de éste debe atenderse, por este orden de preferencia, a la fecha que conste en el acta de recepción de la obra, a la fecha de notificación de la licencia de ocupación o utilización, y a la fecha que resulte de cualquier dato que, salvo prueba en contrario, permita al Ayuntamiento determinar la fecha de terminación.

El municipio podrá requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados. El deber de realizar la inspección técnica de construcciones y edificaciones corresponde a los propietarios, sean personas físicas o jurídicas, así como a las comunidades de propietarios y agrupaciones de comunidades de propietarios.

### ¿Cuándo procede la situación legal de ruina urbanística?

Procederá la declaración de la situación legal de ruina urbanística de una construcción o edificación en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructural a la construcción o edificación que esté en situación de manifiesto deterioro supere el límite del deber normal de conservación
- b) Cuando, acreditando la persona propietaria el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes, al menos, a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en el apartado anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

### ¿Cómo es el procedimiento para declarar legalmente la ruina urbanística?

La declaración de la situación legal de ruina urbanística:

- a) Corresponderá al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte interesada, previa tramitación del correspondiente procedimiento, en el que deberá darse audiencia a la persona propietaria y demás titulares de derechos afectados, sin perjuicio de la posibilidad de adoptar en el momento preciso las medidas de seguridad necesarias.  
El plazo máximo de notificación de la resolución expresa será de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el plazo máximo será de seis meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente.
- b) Deberá disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes, y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación. En ningún caso cabrá la apreciación de dicho incumplimiento cuando la ruina sea causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, así como cuando la persona propietaria haya sido diligente en el mantenimiento y uso del inmueble. Cuando el concreto régimen jurídico en que se encuentre la edificación no permita obras de rehabilitación,

la resolución finalizadora del procedimiento deberá ordenar la demolición de la edificación declarada en situación legal de ruina urbanística.

- c) La declaración legal de situación de ruina, finalizado el procedimiento, será comunicada por el Ayuntamiento al Registro de la Propiedad para su constancia en el folio de la finca o fincas afectadas.

### ¿Qué efectos tiene la declaración de ruina urbanística?

- a) Supondrá la inclusión del inmueble afectado en el Registro Municipal de Solares y edificaciones ruinosas, otorgándose a la persona propietaria el plazo de un año para Optar por la demolición o, en su caso, por la completa rehabilitación del inmueble. No procederá la demolición cuando se trate de una construcción o edificación catalogada, protegida o sujeta a procedimiento dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral. Por ministerio de la ley, transcurrido este plazo, la edificación o construcción correspondiente quedará en situación de ejecución por sustitución
- b) Deberán adoptarse las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad y la seguridad. En este caso, el Ayuntamiento podrá convenir con la persona propietaria los términos de la rehabilitación definitiva.

### ¿Qué ocurre en caso de ruina física inminente?

Cuando una construcción, edificación o instalación o algún elemento o parte de las mismas amenace con destruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido, el Ayuntamiento estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo, sin que presuponga ni implique la declaración de la situación legal de ruina urbanística.

El municipio será responsable de los daños y perjuicios que resulten de las medidas adoptadas, sin que ello suponga exención de la responsabilidad que incumbe al propietario. Las indemnizaciones que satisfaga el municipio serán repercutibles al propietario hasta el límite del deber normal de conservación.



# 7. Inspección y disciplina urbanística: protección de la legalidad urbanística y sanción. Asimilación a fuera de ordenación

## ¿Qué causas y efectos tiene la indisciplina urbanística?

Es tradicional en nuestro país referirse a la «indisciplina urbanística» como un problema recurrente, que es 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:

- la propia concepción que seguimos teniendo de la facultad de edificar, como contenido natural y propio del derecho de propiedad.
- la sensación de impunidad que ha campado por nuestras conciencias hasta hace no muchos años respecto a la amenaza de demoler lo construido ilegalmente.
- la existencia de legislación «motorizada», el urbanismo no escapa a esta tendencia universal al aumento de la densidad normativa y al cambio, a veces no suficientemente meditado de las normas.

A lo que hay que añadir la existencia de dificultades reales por falta de medios para acometer de forma plena y eficaz el ejercicio de la disciplina urbanística, que puede llegar a ser una ardua tarea, pues va mucho más allá de la extensión de un acta de infracción. Por ello, no podemos dejar de apelar a la necesidad de colaboración y concienciación ciudadana y de intensa cooperación y colaboración leal entre Administraciones, en particular la colaboración de las Diputaciones provinciales para prestar asistencia técnica y material en materia de inspección y disciplina urbanísticas a los municipios más pequeños, con menos medios.

El correcto ejercicio de la disciplina urbanística supone a la postre una gran inversión para el municipio, tanto desde el punto de vista de la recuperación y protección ambiental y paisajística de su territorio, como desde el punto de vista de económico y de equidad y justicia social, al asegurar que todos participen de las plusvalías que se derivan del desarrollo urbanístico.

## ¿Dónde se regula la disciplina urbanística?

- Título VII de la Ley 7/2021, LISTA, artículos 147 a 172, desarrollados en el Título VII del Decreto 550/2022, Reglamento de la LISTA, artículos 338 a 403.
- Título VIII de la Ley 7/2021, LISTA, artículos 173 a 176, régimen de las edificaciones irregulares, desarrollado por el Título VIII del Decreto 550/2022, LISTA, artículos 404 a 418.

Vamos a tratar de exponer las líneas fundamentales de la disciplina urbanística, siguiendo el orden que siguen los textos legal y reglamentario, distinguiendo estos grandes temas:

- a) Principios Generales
- b) Inspección Urbanística
- c) Procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística
- d) Procedimiento sancionador urbanístico
- e) Régimen de las edificaciones irregulares (asimiladas a fuera de ordenación, AFO)

## A. Principios generales de disciplina urbanística

### ¿Qué potestades públicas integran la disciplina territorial y urbanística?

Las Administraciones Públicas deben asegurar el cumplimiento de ordenación territorial y urbanística mediante el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) La intervención administrativa sobre la actividad urbanística, previa licencia o a través de las declaraciones responsables o comunicaciones previas.
- b) La inspección territorial y urbanística.
- c) El restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.

- d) La sanción de las infracciones territoriales y urbanísticas.
- e) El ejercicio de acciones administrativas y judiciales frente a actos o acuerdos administrativos que infrinjan el ordenamiento jurídico. La Comunidad Autónoma podrá impugnar ante los Tribunales contencioso administrativos e instar la suspensión de los actos o acuerdos municipales que considere que infringen el ordenamiento jurídico conforme a lo previsto en la legislación estatal.

### ¿Cuáles son los principios de la disciplina territorial y urbanística?

La disciplina territorial y urbanística se desarrollará de acuerdo con los principios de legalidad, competencia, planificación y programación, proporcionalidad, seguridad jurídica, oficialidad, intervención preventiva, celeridad, eficacia, eficiencia y congruencia.

### ¿Cuáles son las competencias de los municipios y de la ccaa en disciplina territorial y urbanística?

Cómo hemos señalado al comienzo de esta exposición, la materia de **ordenación del territorio** es exclusivamente **autonómica** y el **urbanismo** es una competencia propia de los **Municipios**.

Por tanto, el ejercicio de la disciplina territorial corresponderá en exclusiva y de forma directa a la Comunidad Autónoma, mientras que la disciplina urbanística corresponde, con carácter básico, a los Municipios y de forma subsidiaria, en determinados supuestos de inactividad municipal que afecten a competencias autonómicas, a la Comunidad Autónoma.

Así, la LISTA señala cuando la **Comunidad Autónoma** de Andalucía ostenta competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante las actuaciones que vulneren la ordenación territorial, tales como actos y usos que afecten suelos rústicos especialmente protegidos por legislación sectorial o los planes territoriales, afecten al sistema de asentamientos, a través de la realización de actos que puedan inducir a la formación de nuevos asentamientos, equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; infraestructuras de interés supralocal o actuaciones contrarias a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación supramunicipal.

Asimismo, la CCAA será la competente para tramitar los procedimientos sancionadores ante la comisión de una infracción contra la ordenación del territorio.

El **municipio** ostenta competencia para el restablecimiento de la legalidad y sancionadoras ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística y constituyan infracciones urbanísticas. El ejercicio de dicha potestad se extiende igualmente a las actuaciones que afecten a la ordenación del territorio, cuando incidan en las competencias municipales sobre restablecimiento de la legalidad urbanística.

Por otra parte, cuando el municipio incurra en inactividad en el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad y sancionadora ante actuaciones que vulneren la ordenación urbanística, la Comunidad Autónoma podrá asumir la competencia por sustitución, en los términos establecidos en la legislación reguladora de las bases del régimen local, previo requerimiento a la Entidad Local y siempre que la actuación afectara a competencias autonómicas.

Para el ejercicio de sus competencias, la Comunidad Autónoma podrá recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, solicitar la exhibición de expedientes y la emisión de informes, así como dirigir peticiones razonadas de iniciación o continuación de procedimientos.

Las **Diputaciones Provinciales** prestarán la asistencia técnica y material que resulte necesaria para asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales en inspección y disciplina urbanística, conforme a la legislación de régimen local. A estos efectos, Comunidad Autónoma, Diputaciones y Ayuntamientos podrán suscribir convenios en materia de disciplina territorial y urbanística.

### ¿Qué procedimientos debe iniciar el ayuntamiento cuando se produce una infracción urbanística sin licencia?

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 o título jurídico habilitante, bien porque no exista tal título, o porque la actuación realizada contraviene lo establecido en el mismo, el Ayuntamiento debe iniciar dos procedimientos distintos:

el procedimiento para la **protección de la legalidad urbanística**, de naturaleza real, dirigido contra el inmueble y frente a quien en cada momento sea su titular, bien para

- instar la legalización, si la obra pudiera 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.

el procedimiento **sancionador urbanístico**, de naturaleza personal, dirigido contra la persona responsable de la infracción, que concluye con la imposición de una sanción (multa, de naturaleza pecuniaria y, en su caso, sanciones accesorias como inhabilitación para contratar con la Administración)

Cuando la actuación que suponga una infracción urbanística esté amparada en licencia, es preciso primero dejar sin efecto dicha licencia mediante su revisión de oficio o impugnación judicial.

### ¿Qué relación existe entre procedimiento de restablecimiento de la legalidad y sancionador?

Ambos procedimientos se tramitan con independencia, de forma que se tramita el procedimiento sancionador sean o no legalizables los actos o usos y el inicio del procedimiento de restablecimiento de la legalidad no interrumpe el plazo de prescripción de la infracción, a efectos del procedimiento sancionador que pudiere iniciarse por las mismas, pero estos procedimientos estarán coordinados.

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 determinadas infracciones, por suponer una mayor amenaza para el territorio no están sujetas a plazo, 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.

### ¿Qué significa que las medidas de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística tengan carácter real?

Significa que son inherentes a la finca sobre la que recaen, de forma que quien sea propietario de la misma está obligado a cumplirlas, haya sido o no el responsable de la

infracción cometida. Así, las medidas de protección de la legalidad (a diferencia de las medidas sancionadoras, que tienen eficacia personal y no real) alcanzan a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de tales medidas, dada su condición de subrogados por ley en las responsabilidades del anterior propietario.

## B. Inspección urbanística

### ¿Qué son los Planes de Inspección Territorial y Urbanística?

Los Municipios y la Comunidad autónoma 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 Territorial y de la cooperación y colaboración interadministrativas.

Si bien las potestades de disciplina territorial y urbanística tienen un carácter debido e inexcusable para las Administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus respectivas competencias, estas potestades deben ejercitarse de forma planificada y programada, a través de los Planes de Inspección, que tienen un alcance instrumental, en particular programar y priorizar medios y objetivos y hacer cumplir eficazmente las medidas cautelares y definitivas acordadas en los procedimientos de disciplina urbanística.

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, a fin de lograr una racionalización de los esfuerzos y recursos, priorizando los intereses más dignos de protección, posibilitando la evaluación de los resultados.

La organización y funciones de cada Servicio Municipal de Inspección se regularán por el propio Ayuntamiento, en virtud de su capacidad de auto organización, y conforme al principio de diferenciación. En el ámbito autonómico, la organización y funciones del Cuerpo de Inspección y Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de Andalucía se regula por su normativa particular. Su contenido se detalla en la LISTA (Memoria informativa, que contendrá la relación de medios materiales y personales de los que dispone el municipio para el ejercicio de la



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

disciplina urbanística, Inventario, Objetivos y estrategias y propuestas, Plan de etapas, Programa de seguimiento y control).

### ¿Cuáles son los fines de la inspección territorial y urbanística?

Velar cumplimiento legalidad territorial y urbanística, haciendo cumplir medidas cautelares y definitivas. Denunciar anomalías. Informar Administración competente sobre adopción medidas cautelares y definitivas para cumplimiento legalidad territorial y urbanística. Colaborar órganos judiciales y ministerio fiscal.

### ¿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. Son agentes de autoridad.

### ¿Qué valor tienen las actas de inspección?

Presunción veracidad respecto a los hechos constatados directamente por los Inspectores. Posibilidad de incorporar anexos de documentos, planos, fotos. Posibilidad de Informe complementario.

## C. Protección de la legalidad urbanística

### ¿Qué son las actuaciones previas de investigación?

Antes de iniciar un expediente de protección de la legalidad urbanística (PLU) o sancionador (SANC) **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.



Además, deben emitirse informes técnico y jurídico previos al inicio del procedimiento.

### ¿Quien puede denunciar irregularidades urbanística y qué efectos tienen las denuncias?

En materia urbanística existe la llamada «acción pública»: cualquier persona, pública o privada, puede denunciar cualquier hecho susceptible de constituir una infracción urbanística e instar a la Administración competente a la adopción de las medidas de protección de la legalidad. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona/s que las presentan, la descripción de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración y la fecha de su comisión y, cuando sea posible, recogerán la identificación de los presuntos responsables.

No serán tomadas en consideración las denuncias manifiestamente infundadas o ininteligibles, así como aquéllas sobre las que exista sospecha fundada de que han sido presentadas con objeto de obstaculizar la actuación inspectora planificada o en curso.

Las denuncias anónimas serán tomadas en consideración cuando los hechos denunciados aparezcan fundados, previa ponderación de la coherencia y la verosimilitud de los datos comunicados, y no haya razones para suponer que han sido presentadas con mala fe o abuso del derecho.

### ¿Cómo se inicia el procedimiento? Deber de iniciación

El procedimiento de protección de la legalidad urbanística se inicia siempre **de oficio** por acuerdo del órgano competente (ya sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, o por denuncia).

### ¿Qué ocurre si hay indicios de delito en el hecho que motiva el inicio del procedimiento de disciplina urbanística?

En casos de indicios de delito del hecho que motiva el inicio del PLU, debe ponerse en conocimiento del ministerio fiscal o de la autoridad judicial. La sustanciación del proceso penal no impedirá la tramitación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad o el mantenimiento de las medidas cautelares ya adoptadas o la adopción y ejecución de las medidas de restablecimiento y reposición

de la legalidad, salvo que el Juzgado o Tribunal haya acordado que no se adopten hasta que recaiga resolución judicial firme. Deberá suspenderse el procedimiento sancionador, si hay identidad de objeto, sujeto y fundamento entre la sanción penal y la administrativa.

### ¿Frente a quien debe dirigirse el procedimiento de protección de la legalidad urbanística?

El procedimiento se seguirá contra propietario del inmueble y la ley establece una serie de presunciones de titularidad: 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. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de identificación y personación de otros interesados. Cuando concurren varios titulares en un mismo inmueble, éstos podrán designar un representante a los efectos de que se entiendan con él las actuaciones derivadas del procedimiento, respondiendo solidariamente frente a los demás de cuantas obligaciones dimanen de su condición. Si no designaren representante en el plazo, lo podrá nombrar el órgano actuante, entre los titulares del inmueble.

En caso de transmisión del inmueble, existe la obligación para el transmitente de identificar a los adquirentes.

### ¿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?

- Con carácter general, el plazo es de **seis años desde completa terminación** de la obra o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.
- No hay limitación temporal para reaccionar, de modo que podrán adoptarse dichas medidas **en todo momento**, para las siguientes actuaciones:
  - a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.
  - b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos, mientras subsistan dichos riesgos.
  - c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral.
  - d) Las que afecten a bienes individualmente inscritos en el Catálogo Patrimonio Histórico de Andalucía.

- e) Las que afecten a zonas verdes y espacios libres.
- f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones con más de seis años de antigüedad desde su completa terminación, no comprendiendo la excepción el resto de la parcela o parcelas objeto de la parcelación. En ningún caso será de aplicación la limitación temporal a las parcelas que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las letras anteriores de este apartado.

### ¿Cómo se determina el momento de finalización de las obras?

- **Obras con licencia o título habilitante:**
  - a) Cuando se trate de obras que cuenten con proyecto técnico, a partir de la fecha del visado del certificado final de obras, y a falta de este documento, desde la fecha de notificación de la licencia de ocupación o utilización o, la presentación de la declaración responsable o comunicación previa.
  - 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** o título habilitante, o excediéndose de lo autorizado, será admisible para el establecimiento de su fecha de terminación cualquier medio de prueba. La carga la prueba de su terminación corresponderá al titular de las obras.

Las obras y usos se considerarán totalmente terminadas o implantados cuando estén ultimados y dispuestos a servir al fin o uso previsto, sin necesidad de ejecutar obra complementaria alguna ni ninguna otra actuación material posterior de finalización, salvo las posibles obras de adaptación de algunos locales. Se considerarán igualmente terminados cuando así lo reconozca de oficio el órgano que incoe el procedimiento, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.
- Para los supuestos de **actos de uso del suelo** se verificará su permanencia, o no, al tiempo de iniciarse las actuaciones administrativas de inspección, y se examinará la fecha de la aparición de los signos externos que evidenciaron su efectiva implantación.

### ¿Cómo se adopta la medida provisional o cautelar de suspensión para obras no terminadas o usos en ejecución sin licencia o contra licencia?

Cuando se trate de obras o usos en ejecución, la Administración competente para iniciar el procedimiento dispondrá la paralización inmediata de dichas actuaciones y procederá a la incoación del procedimiento para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística.

Junto al acuerdo de paralización se adoptarán cuantas medidas cautelares provisionales sean necesarias para garantizar la total interrupción de la actividad, tales como el precintado de las obras, la retirada de materiales y maquinaria o la suspensión de suministros. Estas medidas podrán adoptarse incluso con carácter previo al acuerdo de inicio en los casos de urgencia inaplazable, y de forma motivada. Estas medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, dentro de **los quince días siguientes** a su adopción. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo.

La resolución por la que se ordenen medidas provisionales tiene carácter inmediatamente ejecutivo, y practicada la notificación, se procederá de forma inmediata a la ejecución de las medidas cautelares.

Cuando se proceda al precintado, se extenderá acta por el funcionario actuante presente en el acto y se procederá a la fijación de un escrito o adhesivo que describa el acto.

De la orden de suspensión de los suministros se dará traslado a las empresas suministradoras de energía eléctrica, aguas, gas y telecomunicaciones, con el objeto de que, en el plazo máximo de cinco días desde la recepción de la orden, procedan a interrumpir la prestación de dichos servicios, que se mantendrá hasta que se notifique el levantamiento de la orden de suspensión o la licencia urbanística.

En caso de desobediencia de la medida provisional adoptada, se llevarán nuevamente a efecto, de forma inmediata, y se procederá a la imposición, mientras persista el incumplimiento, de multas coercitivas por periodos mínimos de diez días o cuantía, en cada ocasión, del 10% del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y mínimo, de seiscientos euros.



El incumplimiento de las medidas cautelares puede constituir sanción administrativa e incluso penal. Del incumplimiento de la orden de suspensión se dará cuenta, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad que proceda.

### ¿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 (cuando se trate de obras o usos compatibles). La legalización se llevará a cabo mediante la obtención del correspondiente título habilitante para su ejecución o mediante su adecuación al mismo.
- la **adecuación de la realidad a la ordenación urbanística** (obras no compatibles) Las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística pueden consistir en la prohibición de continuar la actuación en curso, cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción, reagrupación de parcelas y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad.

### ¿Cómo se tramita el procedimiento en caso de obras presuntamente legalizables?

En el procedimiento de restablecimiento de la legalidad territorial o urbanística perturbada, bien con carácter previo a su iniciación o durante su tramitación, se emitirán los **preceptivos informes técnico y jurídico** que deberán señalar motivadamente si los actos o usos son compatibles o no con la ordenación territorial o urbanística vigente.

Iniciado el expediente y emitidos los informes técnico y jurídico, la persona interesada dispondrá de un plazo de audiencia no inferior a diez días ni superior a quince para formular las alegaciones que estime oportunas. Dicho trámite podrá evacuarse conjuntamente con el acuerdo de iniciación si los informes se hubieran emitido con anterioridad al mismo. El Acuerdo de inicio deberá señalar si las obras son o no compatibles con la ordenación vigente.

Si las obras o usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, se concederá a los interesados un plazo de dos meses para que insten la legalización mediante la solicitud de licencia o título habilitante preceptivo o procedan a ajustar las obras o usos al título otorgado.

En el caso de que se inste dicha legalización, el procedimiento de protección de legalidad se suspenderá y si transcurrido el plazo concedido al efecto no se ha solicitado la legalización, se continuará el procedimiento de restablecimiento, ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística. No obstante, la Administración podrá acordar la imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros.

Si del procedimiento de legalización se concluye que las obras no son compatibles con la ordenación aplicable, se continuará el procedimiento de restablecimiento, ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística.

Si no procede la legalización, pero se comprueba que ha transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística, así se declarará en la resolución que se dicte, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Esta declaración del transcurso del plazo también podrá efectuarse a solicitud del interesado.

La legalización de las actuaciones que resulten compatibles con la ordenación vigente podrá instarse, en todo momento, a solicitud del interesado, aunque haya transcurrido el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística

### ¿Qué requisitos tiene la legalización de actuaciones con disconformidades no sustanciales?

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 sustancialidad 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 los que no existe plazo para restablecer la legalidad urbanística, 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 en caso de obras incompatibles con la ordenación urbanística?

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**, audiencia, y en su caso, la práctica de la prueba que se acordado de conformidad con la legislación del procedimiento administrativo común.

Dicha resolución deberán perseguir el pleno restablecimiento del orden jurídico perturbado y la reposición de la realidad física alterada 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.
- **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.

- **Reconstrucción** de las edificaciones protegidas
- **Prohibición de iniciar o de continuar** la actuación en curso, cese inmediato de los usos u actos y, en su caso, clausura y precinto de edificaciones, establecimientos o sus dependencias, y **cese de suministros**.

Las operaciones de restablecimiento conllevarán la ejecución de todas aquellas operaciones complementarias necesarias para devolver físicamente los terrenos, edificaciones o usos al estado anterior a la comisión de la infracción.

La resolución finalizadora del procedimiento que adopte medidas de reposición o adecuación a la realidad física alterada deberá indicar un plazo no superior a dos meses para llevar a cabo las medidas que hubieren sido acordadas en la misma, así como la advertencia expresa de que, transcurrido este plazo sin haber procedido a la reposición, se procederá a la imposición de multas coercitivas o a la ejecución subsidiaria por la Administración.

### ¿Cuándo puede durar como máximo el procedimiento para restablecer la legalidad territorial y urbanística?

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa que recaiga en el procedimiento de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística será de **un año a contar desde la fecha de su iniciación**, sin que a estos efectos se computen las dilaciones o suspensiones del procedimiento que sean imputables al presunto responsable. Transcurrido el plazo máximo se producirá la **caducidad** del procedimiento.

Producida y declarada la caducidad, debe iniciarse un nuevo procedimiento si no hubiere prescrito la potestad de restablecimiento de la legalidad.

### ¿Cuándo procede la ejecución forzosa de las medidas de adecuación de la realidad a la ordenación territorial y urbanística?

En caso de incumplimiento de las medidas provisionales o definitivas, la Administración procederá a la ejecución forzosa, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común.

Previamente a la ejecución subsidiaria, la Administración podrá acordar la imposición sucesiva de hasta doce

multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes. Su importe, en cada ocasión, será del diez por ciento del valor de las obras de reposición, con un máximo de diez mil euros y, en todo caso y como mínimo, mil euros.

Si las compañías prestadoras de los servicios incumplen las órdenes provisionales o definitivas de cesar en el suministro, se les impondrán sucesivas multas coercitivas por períodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas, con un máximo de cinco mil euros y, en todo caso y como mínimo, seiscientos euros.

El plazo para ejecutar la resolución finalizadora del procedimiento será de cinco años desde que termine el periodo de cumplimiento voluntario señalado en la resolución, plazo que se interrumpirá por la actuación del obligado tendente a su cumplimiento, por la notificación de actos administrativos para la ejecución forzosa y por las suspensiones del acuerdo adoptadas en vía administrativa o judicial.

### ¿Qué ocurre en caso de imposibilidad de ejecución?

- 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, el órgano competente se pronunciará sobre dicha imposibilidad y adoptará las medidas necesarias que aseguren en lo posible la mayor efectividad del restablecimiento del orden físico y jurídico perturbado, sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado.
- Deberá tramitarse un procedimiento, incluyendo informe **técnico y jurídico** que valorarán la concurrencia de la causa de imposibilidad material o legal y previa audiencia de los afectados. Tras su iniciación, la Administración podrá acordar la suspensión de la ejecución. El procedimiento tendrá una duración máxima de tres meses, transcurridos los cuales el silencio administrativo tendrá efectos desestimatorios.
- La resolución finalizadora determinará los términos en los que debe producirse el **cumplimiento por equivalencia**, asegurando en todo caso que no se obtenga un enriquecimiento ilícito. La resolución declarará el



(cc0) Imagen de Piet Psphotos en Pixabay

inmueble en situación de asimilado a fuera de ordenación.

- En los casos en que la imposibilidad legal derive de una innovación de la ordenación, solo procederá declarar la legalización una vez que se cumplan los deberes y cargas que la ejecución de los nuevos instrumentos de ordenación imponga a los titulares. Transcurrido el plazo previsto en la nueva ordenación sin que se haya producido su ejecución, procederá ejecutar la resolución que acuerde la reposición de la realidad física alterada o, en su caso, declarar la edificación en la situación de venta forzosa para su ejecución por sustitución.
- Las meras dificultades materiales o técnicas o la existencia de terceros adquirentes de buena fe no serán causas de imposibilidad de ejecución de resoluciones administrativas.
- Este procedimiento siempre se entiende sin perjuicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

### ¿Cómo se restablece la legalidad urbanística si el hecho en que consiste la infracción está amparado en licencia?

En el caso de que la obra esté amparada en licencia u otro título habilitante, no será posible iniciar estos procedimientos hasta que no se haya destruido la «apariencia» o presunción de legalidad que supone el título jurídico habilitante, destrucción que puede llevarse a cabo a través de la revisión de oficio de la licencia o título de que se trate,

por la propia Administración o bien a través de su impugnación judicial, ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En los supuestos en los que la resolución judicial se pronuncie expresamente sobre la disconformidad material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística o concrete medidas necesarias para restablecer la legalidad, no será necesario iniciar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de los pronunciamientos judiciales, conforme a lo previsto en la legislación estatal.

La anulación de todo o parte de un instrumento de ordenación territorial o urbanística por una sentencia firme no afectará por sí misma a la eficacia de los actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación haya alcanzado efectos generales, conforme a lo previsto en la legislación estatal.

### ¿Cómo se restablece la legalidad urbanística si el hecho en que consiste la infracción está amparado declaración responsable o comunicación previa?

Cuando se haya presentado una declaración responsable o comunicación previa y la Administración entienda que la actuación declarada es contraria a la ordenación territorial o urbanística, procederá conforme a las siguientes reglas:

- a) Previos informes técnico y jurídico, incoará de oficio procedimiento, que incluirá al menos audiencia al interesado y cuya resolución deberá notificarse en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del acuerdo de inicio.
- b) Si se trata de actuaciones no iniciadas o en curso, como medida provisional se ordenará en el acto de incoación la prohibición de iniciarlas o su inmediata paralización.
- c) En la resolución se ordenarán las medidas necesarias para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística.

Cuando se presente una declaración responsable con inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales, la Administración ordenará su presentación correcta en diez días y que, entretanto, no se inicie la actuación o se cese de inmediato en ella. Si no se presenta correctamente la declaración o si, a la vista de la presentada, resulta que la actuación es contraria a la normativa territorial o

urbanística, la Administración adoptará las medidas para adecuar la realidad a la ordenación.

Se entenderá por inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales aquellas relativas a manifestaciones obligatorias que impidan o pretendan eludir el control de la Administración, contengan falta de correspondencia con la realidad o ausencia de datos que sean determinantes para comprobar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviese sometida la actuación y las que carezcan de alguna autorización o informe administrativo previo exigido por la legislación sectorial. Si la Administración detecta en la declaración presentada inexactitudes u omisiones no esenciales, pero juzga necesaria su corrección, requerirá al declarante para que las corrija en diez días.

En el caso de declaraciones responsables que habiliten **la ocupación o utilización** de edificaciones o instalaciones que incumplan los requisitos necesarios para el uso previsto, la Administración deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Cuando se haya presentado declaración responsable, pese a que se requiera para la actuación declarada licencia u otro título habilitante, la Administración actuará conforme a lo previsto en esta ley para las actuaciones sin el título habilitante necesario.

## D. Procedimiento sancionador urbanístico: las infracciones urbanísticas y sanciones

### ¿Qué finalidad persigue el procedimiento sancionador urbanístico?

Una vez explicado el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, nos queda por examinar el procedimiento sancionador que, como ya comentamos, se habrá de tramitar frente a la persona responsable de la infracción (sea o no propietaria del inmueble en el que se

haya cometido la infracción) y tiene como finalidad tanto a la llamada «**prevención especial**», esto es, castigar una conducta infractora en particular, para que el sujeto no vuelva a cometerla, como la llamada «**prevención general**», que cumple una función pedagógico-social sobre la colectividad, mediante una cierta intimidación que prevenga la infracción urbanística y eduque a dicha colectividad en una actitud contraria a la comisión de infracciones urbanísticas, mediante la amenaza de sanción contenida en la norma.

### ¿Qué son infracciones urbanísticas y cuales son la consecuencias de su realización?

Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la normativa urbanística y estén tipificadas y sancionadas por la LISTA.

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.

### ¿Cuáles son las administraciones que pueden sancionar infracciones urbanísticas?

Al igual que la potestad para restablecer la legalidad urbanística, la potestad para sancionar infracciones urbanísticas es de competencia general y propia municipal, corresponde a los Alcaldes o Concejales en quien delegue, cualquiera que sea la cuantía de la multa.

Sólo de forma subsidiaria, en caso de inactividad municipal y en los mismos casos que en PLU, podrá sancionar la Comunidad Autónoma las infracciones urbanísticas, sin perjuicio de la competencia autonómica exclusiva y directa para sancionar en caso de infracción territorial.

### ¿Cuáles son las infracciones urbanísticas tipificadas en la lista?

La derogada LOUA distinguía entre tipos básicos (muy graves, graves y leves) y tipos específicos de infracciones. La LISTA solo distingue entre infracciones muy graves, graves o leves.

#### Son infracciones urbanísticas muy graves:

- a) La segregación, fraccionamiento, división o parcelación contraria a la ordenación urbanística en cualquier clase y categoría de suelo.
- b) La realización de obras de urbanización, tales como la apertura de viales o la implantación de servicios urbanos en contra de la ordenación urbanística.
- c) Las actuaciones contrarias a la ordenación urbanística que afecten a suelos dotacionales públicos, tales como zonas verdes, viales o equipamientos.
- d) La continuación de obras con incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad.
- e) El incumplimiento de las órdenes de ejecución con peligro para la seguridad o la salud de las personas.
- f) La demolición, destrucción o alteración de los valores de edificios protegidos por la ordenación urbanística atendiendo a su valor cultural, así como el incumplimiento de órdenes de ejecución sobre estos cuando conlleve una declaración de ruina urbanística que finalice con la demolición del mismo.
- g) Las actuaciones que perjudiquen los espacios o bienes preservados por la ordenación urbanística, por la existencia de riesgos o por sus valores naturales o paisajísticos.

#### Son infracciones urbanísticas graves:

- a) La realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos, sean o no legalizables.
- b) La realización de actuaciones sin la presentación de la preceptiva declaración responsable o habiéndola presentado con omisiones, inexactitudes o falsedades esenciales o sin ajustarse en aspectos esenciales a lo en ella manifestado.
- c) La realización en contra de la ordenación urbanística de obras de todo género, demoliciones o implantación de instalaciones, salvo que tengan la clasificación de muy graves.
- d) Los usos disconformes con la ordenación urbanística, salvo que esté clasificada como muy grave.
- e) La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones inspectoras. Se entiende producida esta circunstancia cuando la persona, debidamente notificada al efecto, haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, obstaculizar, entorpecer o impedir las actuaciones inspectoras.
- f) El incumplimiento de los deberes de conservación de terrenos, urbanizaciones, edificios e instalaciones establecidos en esta ley o de acuerdo con ella.



- g) El incumplimiento de las órdenes de ejecución, salvo que la infracción esté clasificada como muy grave.
- h) La expedición por profesionales o entidades urbanísticas certificadoras de informes, certificados o documentos similares con inexactitudes, falsedades u omisiones sustanciales para su traslado a la Administración.
- i) La prestación de servicios por las empresas suministradoras con incumplimiento de los actos administrativos que les ordenen su cese.

**Son infracciones urbanísticas leves:**

- a) El incumplimiento del deber de información y publicidad en las obras sobre la licencia o título habilitante.
- b) El incumplimiento del deber de disponer en las obras u otras actuaciones de copia de la licencia o título habilitante o declaración responsable.
- c) El incumplimiento del deber de sometimiento a las inspecciones periódicas de construcciones.
- d) Los actos de publicidad, comunicación comercial o promoción por cualquier medio con indicaciones disconformes con la ordenación urbanística o que induzca a error
- e) La prestación de servicios por las empresas suministradoras sin la acreditación de licencia u otro acto habilitante o de declaración responsable o cuando hubiera transcurrido el plazo
- f) La ejecución de acometidas de suministros básicos sin autorización.
- g) La realización de actuaciones tras la presentación de la preceptiva declaración responsable, cuando esta incurra en inexactitudes, falsedades u omisiones no esenciales o sin ajustarse a ella en aspectos no esenciales.
- h) El incumplimiento de los requerimientos para la presentación de documentos a que se esté obligado en caso de actuaciones o actividades sujetas a declaración responsable.
- i) La expedición por profesionales o entidades urbanísticas certificadoras de informes, certificados o documentos similares con inexactitudes, falsedades u omisiones no sustanciales para su traslado a la Administración.
- j) La venta, alquiler o cesión de uso por empresas comercializadoras de edificaciones prefabricadas susceptibles de albergar un uso, sin la acreditación de su previa obtención o presentación, o la falta de conservación de copia de dichos documentos por empresas comercializadoras o instaladoras durante un plazo de seis años desde la fecha del acto jurídico.

**¿Cuáles son las infracciones contra la ordenación del territorio?**

Son infracciones contra la ordenación del territorio las definidas en la LISTA como infracciones urbanísticas, cuando contravengan la ordenación territorial o incidan en la ordenación del territorio. La competencia para sancionar estas infracciones territoriales es de la CCAA.

**¿Cuáles son las sanciones previstas para las infracciones urbanísticas?**

Con carácter general, la sanción consiste en la imposición de MULTAS:

- Para infracciones leves: de 600 euros hasta 2999 euros;
- Para infracciones graves: de 3000 euros hasta 5999 euros, salvo que el valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de los valores referidos
- Para infracciones muy graves de 6000 euros hasta 120.000 euros, salvo que el importe del valor de las obras ejecutadas o de los terrenos afectados o de los daños causados a los bienes protegidos sea superior, en cuyo caso, la multa podrá alcanzar hasta el ciento cincuenta por ciento de dichos valores.

Cuando sólo una parte de la actuación sea ilegal, el porcentaje se aplicará sobre el valor de esa parte. Para determinar el valor de las obras se atenderá a las ejecutadas

Junto con las multas, la LISTA 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 Administración correspondiente
- b) Inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones/incentivos
- c) Prohibición derechos de iniciativa como agente urbanizador o entidad certificadora.

**¿Cuáles son las circunstancias agravantes y atenuantes de la sanción urbanística?**

Son circunstancias **agravantes**:

- a) Prevalerse, para la comisión de la infracción, de la titularidad de un oficio o cargo público.





(cc0) Imagen de David Vives en Pexels

- b) El empleo de violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargados del cumplimiento de la legalidad, o de mediación de soborno, salvo que los hechos sean constitutivos de delito.
- c) La manipulación de los supuestos de hecho, la declaración de datos falsos o incorrectos o la falsificación de documentos, salvo que los hechos sean constitutivos de delito.
- d) El aprovechamiento en beneficio propio de una grave necesidad pública o de los particulares perjudicados.
- e) La comisión de la infracción por persona a la que se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por cualesquiera infracciones graves o muy graves en el último año.
- f) La iniciación de los actos sin orden escrita del técnico titulado director y las modificaciones en su ejecución sin instrucciones expresas de dicho técnico.
- g) La persistencia en las obras, actuaciones o usos tras la advertencia del inspector.
- h) La falta de colaboración de la persona responsable, impidiendo o dificultando las labores de inspección.

Son circunstancias **atenuantes**:

- a) Facilitar las labores de inspección.
- b) La paralización de las obras o el cese en la actuación o uso, de modo voluntario, tras la pertinente advertencia del personal inspector.
- c) La ausencia de intención de causar un daño grave a los intereses públicos o privados afectados.
- d) La reparación voluntaria y espontánea del daño causado.

### ¿Cuáles son los criterios y las reglas de graduación de las sanciones?

En la graduación de las sanciones se observarán las siguientes reglas:

- a) Si concurre sólo una circunstancia atenuante, la sanción se impondrá dentro de su mitad inferior. Cuando sean varias, podrá alcanzar la cuantía mínima de dicha mitad. La sanción se impondrá en su grado mínimo cuando una de las concurrentes fuese la reparación voluntaria y espontánea del daño.

- b) Si no concurren circunstancias atenuantes ni agravantes, se impondrá la sanción en su grado medio.
- c) Si concurren tanto circunstancias atenuantes como agravantes, se valorarán conjuntamente para graduar adecuadamente la sanción a imponer, imponiendo la sanción dentro de los límites máximo y mínimo que correspondan según la gravedad de la infracción.
- d) Si concurre sólo una circunstancia agravante, la sanción se impondrá dentro de su mitad superior. Cuando sean varias o una muy cualificada, podrá alcanzar la cuantía máxima de dicha mitad.

Dentro de la correspondiente extensión legal, la sanción se fijará en función de la ponderación de los criterios establecidos en la normativa de régimen jurídico del sector público, junto a la gravedad de la actuación, la cuantía económica de la misma, los valores a proteger o el beneficio obtenido por sus responsables.

### ¿Cuándo procede el decomiso de las ganancias provenientes de la infracción urbanística?

A fin de evitar el enriquecimiento injusto del infractor, de forma que, a pesar de pagar la multa, la actuación infractora le siga siendo rentable, el órgano sancionador podrá acordar el decomiso de las ganancias provenientes de la infracción cuando las multas y el restablecimiento de la legalidad no las eliminan suficientemente, debiendo cumplirse los siguientes requisitos: **a)** Que haya recaído, en ambos procedimientos, resolución definitiva en vía administrativa. **b)** Su adopción sea motivada. **c)** Se acredite la situación patrimonial ilícita. **d)** Se conceda audiencia a todos los interesados.

### ¿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 es la «acumulación», es decir, se le impondrán **las sanciones correspondientes a cada una de ellas**. No obstante, podrá moderarse la extensión de las sanciones, dentro del margen previsto para cada infracción concurrente, a fin de que las resultantes sean proporcionadas a la real gravedad de la conducta apreciada en su conjunto y a su culpabilidad.

Esta acumulación procede en aquellos en que concurren infracciones por vulneración material de la ordenación territorial o urbanística con las cometidas por: a) Haber actuado sin el título o acto administrativo preceptivo o sin presentar declaración responsable correcta. b) Incumplir las medidas adoptadas en el procedimiento de restablecimiento de la legalidad u órdenes de ejecución. c) Obstruir la actividad inspectora.

#### Concurso medial o ideal

Procederá la imposición de una única sanción pese a la existencia de varias infracciones urbanísticas o territoriales 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 en la Ley y en el Reglamento**.

En el caso de que **un mismo hecho esté tipificado como infracción territorial y como infracción urbanística sólo cabrá imponer una sanción**.

En caso de infracciones continuadas se impondrá la sanción prevista para la infracción más grave, de las que correspondan a las diversas infracciones, que se determinará teniendo en cuenta el perjuicio causado y el valor de las obras o del terreno o de lo destruido en todas ellas, aplicándose los criterios de graduación contenidos en la Ley y en el Reglamento.

#### 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, a menos que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento aplicando en todo caso el principio de proporcionalidad, moderando la extensión de las sanciones cuando ya se hubiese impuesto una sanción por otro órgano, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

### Concurso con infracción penal

El principio «ne bis in ídem» significa que no podrá imponerse al mismo sujeto pena y sanción ni varias sanciones administrativas en los casos en los que exista identidad de hecho y fundamento.

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), la LISTA dispone que la existencia de indicios de delito 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, en caso de la triple identidad del «ne bis in ídem»: 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. Reiteramos 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.

### ¿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, al regular una materia, los llamados delitos urbanísticos, hasta entonces encomendada casi exclusivamente al derecho administrativo sancionador. El art. 319 tipifica la construcción no autorizable en suelo no urbanizable, con un subtipo agravado cuando el suelo tiene especial protección, y el art. 320 tipifica la prevaricación urbanística, dictar un acto urbanístico injusto o informarlo favorablemente, a sabiendas de su injusticia.

Con la reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 5/2010, el legislador intensificó la intervención penal en estos delitos, aumentando las penas y medidas accesorias, previendo la responsabilidad de personas jurídicas 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.

### ¿Quiénes pueden ser sujetos responsables de la infracción urbanística?

Las personas físicas y jurídicas, o las entidades sin personalidad (como comunidades de bienes o herencias yacentes), que realicen la conducta tipificada como infracción a título de dolo o culpa.

#### 1. Actos realizados sin o contra licencia o título habilitante: son responsables

- » promotores, constructores, técnico directores. Se presume promotor al propietario del suelo.
- » en caso de parcelaciones sin licencia, serán sancionados, además de la persona propietaria inicial de los terrenos, quienes, en el ejercicio de sus profesiones, cooperen con un acto sin el cual no se habría efectuado, así como los adquirentes, en proporción a la asignación cuota o participación adquirida.

#### 2. Actos ejecutados al amparo de licencia o título habilitante, son responsables

- » El titular del órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las licencias o aprobaciones sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción, los miembros de los órganos colegiados que hayan votado a favor de dichas licencias o aprobaciones en idénticas condiciones y el Secretario que en su informe no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico, así como los funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente las licencias o aprobaciones, cuando concurren dolo, culpa o negligencia graves.
- » Los sujetos enumerados en el apartado 1 que realicen materialmente la conducta tipificada con dolo, culpa o negligencia grave.

Las sanciones a los distintos responsables de una misma infracción tendrán carácter independiente, aunque se declararen en un único procedimiento, pero, cuando una misma infracción se haya realizado por varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las sanciones que se impongan, salvo que la sanción pecuniaria se pudiera individualizar en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

En caso de impago de las multas impuestas a personas jurídicas o entes sin personalidad, serán responsables





© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

solidarios cada uno de sus administradores de hecho o de derecho.

### ¿Qué ocurre en caso de muerte de persona física o extinción de persona jurídica responsable?

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.

### ¿Cuál es el plazo de prescripción de las infracciones y de las sanciones?

Plazo prescripción de las infracciones (211 LOUA):

- **Muy graves y 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, por existencia de signos externos que permitan conocer los hechos. Se interrumpirá el plazo durante la instrucción de causa penal y las actuaciones del Ministerio Fiscal, con conocimiento del imputado y se reiniciará con la notificación de la resolución del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento de la autoridad judicial.

Si hay títulos jurídicos habilitantes (licencias...) desde el momento de la anulación del título administrativo que los ampare.

#### Plazo prescripción en las sanciones

- **Muy graves y graves:** 3 años
- **Leves:** 1 año

Estos plazos se computan desde el día siguiente firmeza en vía administrativa.

Acordada la suspensión de la sanción por resolución judicial o por anuncio de recurso contencioso-administrativo, el plazo se reiniciará cuando recaiga el pronunciamiento de la autoridad judicial.

### ¿Qué son infracciones continuadas y cuándo empieza su plazo de prescripción?

Constituye infracción urbanística **continuada**, la actividad consistente en la repetición de actos que sean constitutivos del mismo tipo de infracción administrativa cuando

todos ellos tengan una unidad de objetivo dentro de un mismo ámbito territorial, definido registral o físicamente.

A estos efectos se tendrán en cuenta los siguientes elementos: **a)** La existencia de una pluralidad de acciones u omisiones con cierta vinculación espacial y temporal que sean ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. **b)** La homogeneidad del valor territorial y urbanístico a proteger, en su caso. **c)** La identidad o semejanza del precepto objeto de contravención

En el caso de infracciones derivadas de una actividad continuada o infracciones continuadas, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora o la del último acto con el que la infracción se consuma. En el caso de infracciones permanentes, el plazo comenzará con el cese efectivo de la actuación.

### ¿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 régimen jurídico y procedimiento común (Leyes 39/2015 y 40/2015), si bien el plazo máximo RESOLVER Y NOTIFICAR es de 1 año para contado desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Se han de respetar los principios generales de la potestad sancionadora: Legalidad, Tipicidad Irretroactividad, Responsabilidad, Proporcionalidad, Prescripción, Non bis in ídem.

### ¿Cuáles son las fases del procedimiento sancionador?

#### 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 de iniciación

Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente

y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

#### Contenido mínimo del acuerdo de inicio.

- Persona o personas presuntamente responsables.
- Hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento
- Posible calificación.
- Sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- Nombramiento instructor con indicación del régimen de recusación
- 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
- Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio (15 días)

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.

En los casos de indicios de delito o falta en el hecho que haya motivado el inicio del procedimiento sancionador se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, suspendiendo la instrucción hasta el pronunciamiento de la autoridad judicial, si hay triple identidad.

#### C. Fase de instrucción

En esta fase el instructor realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción.

Durante el 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 y rechazando motivadamente las que considere.

El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, **sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución**, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias: a) inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción. b) Cuando los hechos no resulten acreditados. c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa. d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad. e) Cuando se concluyera que ha prescrito la infracción.

La **propuesta de resolución** del instructor 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 responsables.
- Sanción que propone
- Valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado.
- O la no existencia de infracción o responsabilidad.

La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes Salvo en el supuesto de que la iniciación se haya considerado propuesta de resolución 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.

#### 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. 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:**

- 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.

#### ¿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 **suspensión plazo**:

1. Dilaciones o demoras producidas por el interesado (subsanación de deficiencias y aportación de documentos).
2. Informe de un órgano administrativo o entidad pública determinante.
3. Pruebas técnicas o dictámenes contradictorios propuestos por el interesado.
4. Suspensión del procedimiento hasta que recaiga resolución judicial en el proceso penal seguido contra los mismos hechos.

#### ¿Cuáles son los efectos de la resolución imponiendo la sanción urbanística?

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando: **a)** Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo. **b)** Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo: **1.º** No se haya solicitado en



el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada. 2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

### ¿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, 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.

### ¿Qué ventajas tiene el pago voluntario?

De conformidad con el art. 85 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, Ley 39/2015, la sanción puede llegar a **reducirse en un 40%** en caso de cumplimiento voluntario y reconocimiento de responsabilidad (20% y 20%). Sobre esta reducción puede aplicarse **además una reducción del 50%** en caso de reposición voluntaria de la realidad física alterada, cuando el responsable de la infracción sea además propietario del inmueble sobre el que se realiza la infracción.

### ¿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.

### E. Régimen de edificaciones ilegales y prescritas: AFO

#### ¿Cuál 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 (seis años, desde su completa terminación, salvo que se trate de alguno de los supuestos relacionados en el en los que no hay plazo para restablecer la legalidad urbanística, suelos de dominio público, suelos rústicos en la zona litoral, bienes catalogados). Estas edificaciones siguen siendo ilegales, pero no se pueden demoler.

**No procederá el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación** en aquellas edificaciones irregulares para las que no haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado conforme a lo establecido en la presente ley, ni en las edificaciones que no reúnan las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destinan, salvo que previamente se hubieran realizado por orden del Ayuntamiento las obras necesarias para alcanzar dichas condiciones; ni en las edificaciones irregulares realizadas sobre suelos afectados por procesos naturales o actividades antrópicas que generen riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, salvo que previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la Administración competente para evitar dichos riesgos

#### ¿Cuál es el procedimiento para declarar una vivienda ilegal prescrita como asimilada a fuera de ordenación?

Corresponde al Ayuntamiento la tramitación del procedimiento previa exigencia de los informes y autorizaciones sectoriales que sean preceptivos, debiendo efectuar indicación expresa de la sustanciación de procedimientos penales que pudieran afectar a la edificación. El plazo máximo para resolver será de **seis meses**. Transcurrido

este plazo sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá **desestimada la solicitud por silencio administrativo**. Si el procedimiento fue iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo.

### ¿Cuáles son los efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación?

La declaración de asimilado a fuera de ordenación de una edificación **no supone su legalización**, ni produce efectos sobre aquellos otros procedimientos a los que hubiera dado lugar la actuación realizada en contra del ordenamiento jurídico, y lo es sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

En el caso de **parcelaciones urbanísticas** en cualquier clase de suelo, la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con los linderos existentes, debiendo constar reflejados estos extremos en la declaración de asimilado a fuera de ordenación. Este régimen también será de aplicación a las parcelas sobre las que existan edificaciones irregulares para las que haya transcurrido seis años desde su completa terminación que se encuentren sobre parcelaciones con título habilitante declarado nulo, sin perjuicio de las resoluciones judiciales que, en su caso, se dicten en ejecución de sentencias.

En suelo rústico, dicha declaración surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de segregación en la presente ley.

Cuando las edificaciones reconocidas en situación de asimilado a fuera de ordenación no cuenten con **acceso a los servicios básicos** de saneamiento, gas y abastecimiento de agua y electricidad prestados por compañías suministradoras, o cuando estos se hayan realizado sin las preceptivas autorizaciones, podrá autorizarse el acceso a ellos siempre que no se precisen más obras que las necesarias para la acometida a las redes de infraestructuras existentes. Las compañías acreditarán la viabilidad de la conexión en estos términos y exigirán la resolución por la que se reconoce la situación de asimilado a fuera de ordenación para la contratación de los servicios y garantizarán el cumplimiento de la normativa sectorial de aplicación.

El reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones mínimas de seguridad y salubridad determina la aptitud física de la edificación para su utilización, pero **no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en ella se lleven o puedan llevar a cabo**.

En las edificaciones declaradas en situación de asimilado a fuera de ordenación solo podrán autorizarse, a través de las correspondientes licencias, los cambios de uso que sean compatibles con la ordenación y urbanística y las obras de conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen edificado. La declaración de asimilado a fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad.

### ¿Cómo regula la ley 7/2021, LISTA, la situación de las edificaciones ilegales «prescritas»?

La LISTA dedica su Título VIII a las «Medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares» (artículos 173 a 176), desarrollados por el Título VIII del Reglamento (artículos 404 a 418).

La ley distingue en función de la situación en el territorio de la vivienda ilegal, pero prescrita: si aparece aislada, procede su declaración de asimilada a fuera de ordenación, AFO; pero si existen conjuntos de viviendas ilegales, formando parte de un asentamiento urbanístico, debe procurarse su legalización mediante su integración en el planeamiento del municipio (si fuese compatible con el modelo territorial y urbanístico del municipio) o, en su defecto, la ley señala una serie de medidas de adecuación ambiental o paisajística que deben contenerse en Planes Especiales, sin perjuicio de la posible declaración de AFO de las viviendas.

### ¿Cuándo procede el Plan Especial de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares?

Podrán tramitarse Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial con el objeto de **identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares** en cualquier clase de suelo, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las **infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos** para garantizar las condiciones mínimas de seguridad

y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones.

Estos Planes Especiales no podrán formularse en aquellos ámbitos que cuenten con ordenación detallada aprobada definitivamente. Los Planes Especiales establecerán las medidas necesarias para evitar nuevas edificaciones en el interior de la agrupación y en su entorno inmediato.

### ¿Qué efecto tiene la aprobación de este plan especial?

- a) Las parcelas **existentes no ocupadas** por edificaciones serán **indivisibles**, salvo las necesarias para la ejecución de las previsiones y medidas del Plan Especial. Dichas parcelas quedan exentas del pago de los costes de urbanización. Las parcelas no edificadas que el Plan Especial no destine a infraestructuras de servicios comunes mantendrán el régimen que les corresponda, quedando exentas del pago de los costes de urbanización, hasta su incorporación, si procede, a la ordenación urbanística.
- b) En las edificaciones irregulares existentes, previo reconocimiento individual de la situación de asimilado a fuera de ordenación, solo se podrán autorizar obras conservación y reforma, incluidas las de consolidación que no impliquen un incremento de la ocupación ni del volumen de edificación, y siempre que haya quedado acreditada la ejecución de las medidas de adecuación ambiental y territorial previstas en el Plan Especial.
- c) Lógicamente, deberá respetarse el contenido de las resoluciones judiciales que afecten a las viviendas incluidas en el Plan Especial, y cuando no hubiera transcurrido el plazo establecido para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad territorial y urbanística, deberán tramitarse los procedimientos de disciplina urbanística que correspondan.

### ¿Cómo pueden incorporarse al planeamiento urbanístico las edificaciones irregulares?

Los Ayuntamientos, con ocasión de la redacción de los instrumentos de ordenación, o mediante sus modificaciones o revisiones, podrán incorporar a la ordenación urbanística las edificaciones irregulares **que sean compatibles con su modelo territorial y urbanístico**. A estos efectos, el instrumento analizará la viabilidad de incorporar a la ordenación urbanística los ámbitos de agrupaciones de edificaciones irregulares existentes en su ámbito que hayan

sido objeto de un Plan Especial conforme a lo dispuesto en el punto anterior.

Para la efectiva incorporación a la ordenación urbanística, junto con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación urbanística correspondiente, **será necesario el cumplimiento de los deberes y las cargas** que en él se determinen, de conformidad con la legislación aplicable, y en la forma y plazos que establezca.

**Podrá eximirse de cumplir parcialmente los estándares de ordenación** establecidos en la legislación urbanística, en aquellos ámbitos donde se localicen agrupaciones de edificaciones irregulares que se incorporen al instrumento de ordenación urbanística, cuando no sea posible técnicamente el cumplimiento de dichas reglas y estándares, y se justifique en el propio instrumento de ordenación urbanística que las dotaciones resultantes son suficientes para absorber la demanda que genere su incorporación.

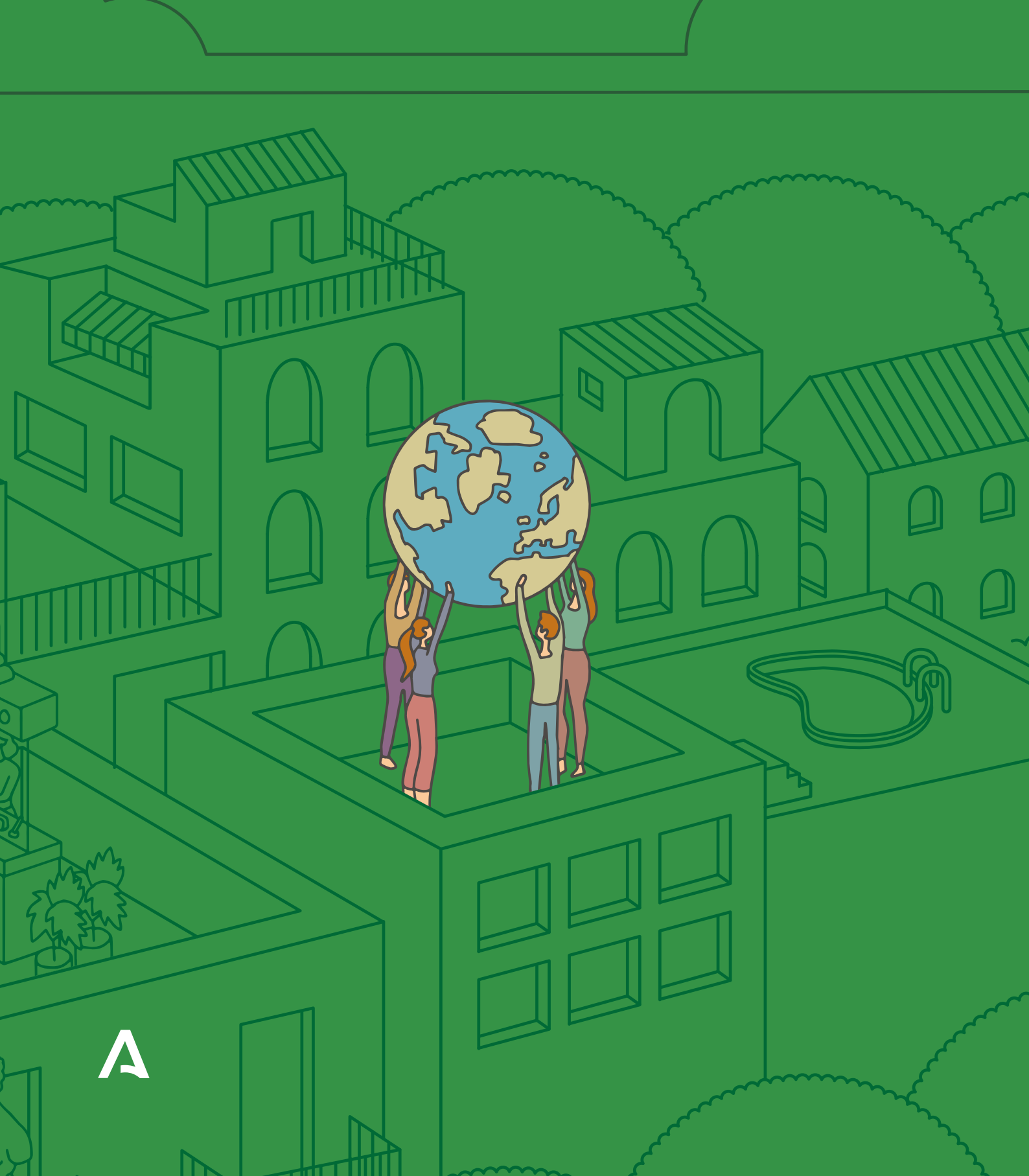
El cumplimiento del deber de urbanizar en los ámbitos de agrupaciones de edificaciones que se incorporen a la ordenación urbanística podrá realizarse de forma progresiva, mediante la recepción total o parcial de la urbanización y la puesta en servicio de las infraestructuras.

En aquellos ámbitos de planeamiento **que cuenten con la ordenación detallada aprobada definitivamente, los municipios podrán aprobar proyectos de obras ordinarias** para la ejecución de infraestructuras provisionales de electricidad, abastecimiento de agua y saneamiento que presten los servicios básicos a las edificaciones existentes. Los costes de ejecución y mantenimiento de estas infraestructuras corresponderán a los propietarios de las edificaciones que accedan a los servicios. La aprobación del proyecto de obras ordinarias para la ejecución de infraestructuras provisionales no exime del deber de aprobar y ejecutar el proyecto de urbanización ni de cumplir con el resto de deberes que correspondan a la actuación de transformación urbanística en los términos y plazos que se contengan en el instrumento de ordenación urbanística.

Eva María Gamero

Inspectora de Ordenación del Territorio,  
Urbanismo y Vivienda

Consejería de Fomento, Articulación del Territorio  
y Vivienda



A

# VII. El medio ambiente y la entidad local

## 1. Legislación en materia de medio ambiente a nivel estatal y autonómico, generales y materias específicas

VII

### ¿Quién tiene competencias en materia de medio ambiente?

El medio ambiente es una materia en la que todas las Administraciones tienen competencias, y ello se debe al mandato constitucional.

La Constitución Española de 1978 en su Artículo 45 dispone:

«1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.»

En primera instancia se otorga un derecho a los ciudadanos, el cual seguidamente se corresponde con una obligación para las Administraciones de velar por dichos derechos, resultando por ende las entidades locales sometidas a lo dispuesto. En último lugar prevé la Constitución consecuencias para quienes no respeten el ordenamiento jurídico.

El artículo 148. 9 de la Constitución señala: Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: La gestión en materia de protección del medio ambiente.

Así mismo el Estado ostentará competencias exclusivas sobre: «Artículo 149.3. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.»



(cc0) Imagen de Antonio López en Pixabay

Al resultar una materia en la que ostentan competencias tanto el Estado, como la Comunidad Autónoma y en desarrollo de las mismas las Entidades Locales, debe determinarse el orden preferente de aplicación:

- Norma básica estatal.
- Posteriormente la normativa autonómica propia y la de desarrollo.
- Finalmente las ordenanzas que haya aprobado la Entidad Local (Ayuntamiento), que en todo caso debe respetar la normativa de rango superior.

### **¿Puede el Ayuntamiento sancionar mediante una ordenanza las agresiones al medio ambiente?**

Resulta muy frecuente que las Entidades Locales, para preservar el Medio Ambiente, consideren que una herramienta útil es la potestad sancionadora. Los vecinos del municipio serán más dados al respeto del medio ambiente si son conocedores de que los incumplimientos serán sancionados con una multa por parte del Ayuntamiento. Por ello a la hora de aprobar una ordenanza que regule cuestiones medioambientales se deberá tener en cuenta dos elementos jurídicos.

En primer lugar la Entidad Local en la redacción de la Ordenanza debe respetar el contenido de las legislación Estatal y Autonómica y en ningún caso contradecirla o regular cuestiones que supongan un conflicto competencial.

En segundo lugar a la hora de regular infracciones y sus correspondiente sanciones, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) permite que se regulen comportamientos sancionables, más allá de los contemplados exclusivamente en las leyes estatales y autonómicas (respetando los límites que marca la LRBRL), si bien esa regulación lo que no podrá hacer en ningún caso es obviar lo dispuesto en las mismas, contradecirlas o imponer unas sanciones de mayor o menor gravedad si la Ley se ha ocupado de su regulación estableciendo unas horquillas.

En Andalucía en materia de medio ambiente una de las principales normas que se deben tener en cuenta es la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (en adelante GICA).



## 2. Competencias propias en materia de medio ambiente. Posibilidad de desarrollo local

### ¿En qué materias puede un Ayuntamiento actuar?

El ordenamiento jurídico otorga competencias a los municipios en las siguientes materias:

### 2.1. Residuos

Los residuos municipales son aquellos cuya recogida, transporte y tratamiento corresponde a las entidades locales en los términos regulados en sus respectivas ordenanzas y en la normativa básica estatal y autonómica sobre la materia Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados, y Decreto 73/2012, por el se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. La legislación estatal 7/2022, en su art. 12.5 responde a la siguiente pregunta:

### ¿Qué competencias tiene el Ayuntamiento respecto a los residuos?

«5. Corresponde a las Entidades Locales, a las Ciudades de Ceuta y Melilla o, cuando proceda, a las Diputaciones Forales:

- a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- b) Aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.
- c) Recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local.
- d) Ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.
- e) Las anteriores autoridades competentes podrán:
  - 1.º Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de los residuos de su competencia.
  - 2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.
  - 3.º A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

- 4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias entidades locales.»

### ¿Qué entendemos por residuos?

Tendrán la consideración de residuos municipales según la Ley GICA los siguientes:

- 1.º Residuos domésticos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas.
- 2.º Residuos domésticos procedentes de actividades industriales, comerciales, oficinas, centros asistenciales y sanitarios de los grupos I y II, servicios de restauración y catering, así como del sector servicios en general, similares a los anteriores por su naturaleza y composición.  
Se incluyen también en esta categoría:
  - » Los residuos que se generan en los hogares de aparatos eléctricos y electrónicos, ropa y tejidos, pilas, acumuladores, muebles y enseres así como los residuos de construcción y demolición procedentes de obras menores de construcción o reparación domiciliaria.
  - » Los residuos procedentes de limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.
- 3.º Asimismo, podrán tener la consideración de residuos municipales, los domésticos procedentes de actividades industriales y los comerciales no peligrosos, cuando así se recoja expresamente en las ordenanzas municipales y en los términos en ellas indicados y sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio. (remisión que debe entenderse efectuada a la Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular).

La Ley en su art. 98.2 determina que es competencia de los municipios que se corresponden con las competencias estatales antes enumeradas.

Señalar que la recogida de residuos calificados como domésticos por la legislación ambiental vigente (como puede ser ropa, aceites domésticos, electrodomésticos, etc) resultan competencia de los municipios por lo tanto es un servicio que debe ser prestado por los mismos

medios que el resto, mediante alguna de las formas contempladas en el art. 85 de la LRBRL.

### ¿Puede prestarse el servicio de recogida de ropa o aceites mediante Convenio?

Este tipo de servicios se viene prestando en muchos municipios en forma de convenios. La Ley de Contratos del Sector Público en su art. 2 determina lo siguiente:

«1. Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3.

Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.»

La firma de un Convenio con una entidad para la prestación del servicio de recogida de residuos domésticos, competencia municipal, aunque no suponga un desembolso para el Municipio, en todo caso supone un beneficio para la empresa, además de que las mismas no están exentas de ánimo de lucro, tal y como preceptúa el art. 6.1.a).

En tanto que supone recogida de residuos domésticos competencia del municipio, se deberán tener en cuenta cuando se licite la recogida de residuos con carácter general, sin perjuicio de su constitución como lotes diferenciados en virtud del art. 99 de la LCSP. (Se recomienda lectura de la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de fecha 21 de febrero de 2014).

### La responsabilidad de los ayuntamientos en el reciclaje

Los Ayuntamientos andaluces deben tener en cuenta que recientemente ha entrado en vigor en la Comunidad Autónoma una nueva Ley de Economía Circular, 3/2023, de 30 de marzo. Con esta Ley se avanza en las competencias de los Ayuntamientos en cuanto a la prevención, preparación para la reutilización y el reciclado de residuos, la promoción de los hábitos de consumo responsable, reutilización de productos y separación y reciclado de residuos entre la población.

La Ley prevé que para el año 2030 todos aquellos residuos que sean susceptibles de ser reciclados no sean admitidos en los vertederos.

Los Ayuntamientos, según el art. 29 de la Ley de Economía Circular de Andalucía deben establecer la recogida separada de residuos. Esta norma contiene obligaciones directas para los municipios andaluces que deberán realizar las adaptaciones oportunas en la recogida de residuos.

Los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias en materia de recogida de residuos deben establecer recogida separada de papel, metales, plástico y vidrio. Esta previsión está vigente desde la entrada en vigor de la Ley.

La recogida separada de residuos textiles, de los aceites de cocina usados y de los residuos domésticos peligrosos deberá estar prevista por los Ayuntamientos antes del 31 de diciembre de 2024

### Residuos y Licencia de obras en los Ayuntamientos

Resulta necesario hacer mención a las obligaciones que ostentan los productores de residuos solicitantes de una licencia de obra, atendiendo a lo dispuesto en el art. 104 de la GICA:

«Artículo 104 Producción de residuos de construcción y demolición.

1. Los proyectos de obra sometidos a licencia municipal deberán incluir la estimación de la cantidad de residuos de construcción y demolición que se vayan a producir y las medidas para su clasificación y separación por tipos en origen.
2. Los Ayuntamientos condicionarán el otorgamiento de la licencia municipal de obra a la constitución por parte del productor de residuos de construcción y demolición de una fianza o garantía financiera equivalente, que responda de su correcta gestión y que deberá ser reintegrada al productor cuando acredite el destino de los mismos.
3. Los productores de residuos generados en obras menores y de reparación domiciliaria deberán acreditar ante el Ayuntamiento el destino de los mismos en los términos previstos en sus ordenanzas.
4. Los Ayuntamientos, en el marco de sus competencias en materia de residuos, establecerán mediante ordenanza las condiciones a las que deberán someterse la producción, la posesión, el transporte y, en su caso, el destino de los residuos de construcción y demolición, así como las formas y cuantía de la garantía financiera prevista en el apartado 2 de este artículo. Para el establecimiento de dichas condiciones se deberá tener en cuenta que el destino de este tipo de residuos será preferentemente y por

este orden, su reutilización, reciclado u otras formas de valorización y sólo, como última opción, su eliminación en vertedero.»

En este caso es necesario resaltar que la Ley impone la obligación de condicionar el otorgamiento de la licencia a la constitución de la fianza, por todo ello, el Alcalde o Concejale en quien haya delegado el otorgamiento de licencia de obra mayor, deberá tener este aspecto en cuenta al objeto valorar si el expediente administrativo tramitado para la obtención de licencia de obra se encuentra completo, incluyendo la fianza. Si el expediente no se encontrase completo podría derivar en responsabilidades para el órgano que otorgó la licencia.

## 2.2. Control de emisiones a la atmósfera

La Ley GICA, en su artículo 50, define la contaminación atmosférica como «la presencia en el aire ambiente de cualquier sustancia introducida directa o indirectamente por la actividad humana que puede tener efectos nocivos sobre la salud de las personas o el medio ambiente en su conjunto». La contaminación del aire es un proceso que se inicia con la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera, que provienen principalmente de fuentes de origen humano (transporte, industria, etc.). La incorporación de estas sustancias modifica la composición atmosférica, repercutiendo en la calidad del aire. Los niveles de un contaminante en aire ambiente tienen repercusiones sobre la salud o el medio ambiente. Para minimizar la contaminación atmosférica, son necesarias la vigilancia y control tanto de la calidad del aire, como de las emisiones atmosféricas.

Según el art. 53. 2 de la GICA, corresponde al Ayuntamiento:

«2. Corresponde a los municipios:

- a) Solicitar a la Consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de planes de mejora de la calidad del aire que afecten a su término municipal y proponer las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos.
- b) La ejecución de medidas incluidas en los planes de mejora de la calidad del aire en el ámbito de sus competencias y en particular las referentes al tráfico urbano.
- c) La vigilancia, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera no

sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, a excepción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles reguladas en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, y de las que estén sometidas a la autorización de emisiones a la atmósfera regulada en el artículo 56.»

### ¿Cuándo interviene el Ayuntamiento respecto a la contaminación atmosférica?

En conclusión se puede afirmar que las competencias atribuidas a los entes locales en materia de contaminación atmosférica se limitan a las emisiones respecto de aquellas actividades sobre las que el municipio haya intervenido en la autorización del trámite ambiental, esto es con el otorgamiento de **calificación ambiental**. Las actividades que están sometidas a Calificación Ambiental y por lo tanto respecto de las que el Ayuntamiento deberá controlar las emisiones, se encuentran recogidas en el Anexo 1 de la Ley GICA.

## 2.3. Contaminación acústica

La contaminación acústica puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad, y así lo ha manifestado la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 29 de mayo, subrayando que puede suponer una fuente permanente de **perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos**, y así lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental. La sentencia manifiesta que «una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruidos, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.»

### ¿Qué competencias tiene el Ayuntamiento sobre ruidos?

Según el art. 69.2. de la GICA corresponde a la Administración local:

- a) «La aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones en las que se podrán tipificar infracciones de acuerdo con lo

establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con:

- 1.º El ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias.
  - 2.º El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales.
- b) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica en relación con las actuaciones, públicas o privadas, no incluidas en el apartado 1.a) de este artículo.
  - c) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas estratégicos y singulares de ruido y planes de acción en los términos que se determine reglamentariamente.
  - d) La determinación de las áreas de sensibilidad acústica y la declaración de zonas acústicamente saturadas.»

Así mismo resulta necesario hacer referencia a los art. 28 y 34 del Decreto 6/2012, ya que los mismos regulan requisitos técnicos de obligado cumplimiento para el otorgamiento de licencias de obras, respecto de los proyectos de obras de conformidad con el Código Técnico de Edificación y por lo tanto debe ser observados en los mismos al objeto del otorgamiento de licencias de obras y licencias de ocupación.

### ¿Qué responsabilidades se pueden derivar para el Ayuntamiento si no se ocupa de la contaminación por ruidos?

La contaminación acústica resulta una problemática frecuente en los municipios, que se deriva principalmente del ejercicio de actividades económicas. Las denuncias de los vecinos que sufren las molestias de este tipo de contaminación deben atenderse y tramitar un procedimiento sancionador al presunto productor de tal contaminación de forma que se puede determinar si se han cometido infracciones que hayan dado lugar a incumplimientos en materia de ruidos.

En el caso de que el Ayuntamiento no atendiera las denuncias relativas a contaminación acústica, y no ejerciera las competencias que la legislación le atribuye, se podrían acarrear graves consecuencias para la Corporación, la cual podría ser responsable de la lesión de derechos fundamentales, así como incurrir en responsabilidad patrimonial de elevadas cantidades.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2011 señala que «para que se reputasen lesionados los derechos





(cc0) Imagen de Ignacio Florido en Pexels

fundamentales invocados no habría bastado con acreditar una merma relevante en la salud o en la intimidad personal o familiar del actor, sino que junto a ello sería necesario que la misma fuese imputable a la acción u omisión de poder público». Por lo que no es suficiente con la constatación de la superación de los niveles máximos de ruido, sino que debe existir también una falta de actuación por parte de la Administración tendente a corregir en lo posible los excesos producidos.

## 2.4. Contaminación lumínica

La iluminación artificial inadecuada tiene consecuencias negativas en su entorno. Su principal efecto es el aumento del brillo del cielo nocturno, lo cual dificulta seriamente las investigaciones astronómicas y puede causar daños a ecosistemas, provocando alteraciones en los ciclos vitales y en los comportamientos de especies animales y vegetales con hábitos de vida nocturnos.

Además, el consumo energético se ve innecesariamente incrementado, originando un aumento de los costes económicos y de la producción de contaminantes atmosféricos. Otros impactos negativos recaen en la calidad ambiental de las zonas habitadas, ya que aumenta la intrusión lumínica en la propiedad privada, provocando molestias tales como fatiga visual, ansiedad y alteraciones del sueño. También dificulta a la población la observación del cielo nocturno.

En esta materia **el ordenamiento no otorga a los municipios potestades de inspección ni sancionadoras**. La legislación vigente en la materia es la Ley GICA y el Real Decreto 1890/2008 de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado público exterior.

## 2.5. Contaminación hídrica

**¿Puede y deben los Ayuntamientos velar por la calidad del agua que beben sus vecinos?**

Sí, los Ayuntamiento según lo dispuesto en el art. 81. de la GICA los municipios ostentan competencias en:

«Además de las que les reconoce la legislación de régimen local, entre otras, las siguientes funciones:

- a) El **control y seguimiento de vertidos a la red de saneamiento municipal**, así como el establecimiento de medidas o programas de reducción de la presencia de sustancias peligrosas en dicha red.
- b) La **elaboración de reglamentos u ordenanzas de vertidos al alcantarillado**.
- c) La **potestad sancionadora** en lo regulado en el presente Capítulo en el ámbito de sus competencias.»

## 3. Principales trámites ambientales en el procedimiento administrativo local. Especial referencia a la normativa autonómica

### 3.1. Evaluación ambiental de los instrumentos urbanísticos

#### ¿Qué es la evaluación ambiental?

La evaluación ambiental es el proceso mediante el cual es posible identificar, predecir, interpretar y comunicar las consecuencias o efectos ambientales que un Plan, Proyecto o actividad produciría, en el supuesto de que se llevase a cabo, sobre la salud y el bienestar humano, así como en el entorno, con el fin de establecer su aceptación, modificación o rechazo por parte de la Administración Pública.

El objeto de la Evaluación Ambiental Estratégica es formar un juicio previo lo más objetivo posible sobre la importancia de los impactos y la posibilidad de recuperarlos o reducirlos a niveles aceptables.

#### ¿Cuándo se aplica la evaluación ambiental en los planes urbanísticos?

Este trámite ambiental en referencia al urbanismo se encuentra regulado en el art. 40 la Ley GICA 7/2007 modificado por con el objeto de unificar en un solo trámite ambiental todos los pronunciamientos necesarios. Así mismo, recientemente se ha revisado el procedimiento simplificado con la finalidad de acortar los procedimientos para aquellos casos en los que se prevea una menor afección ambiental. En dicho artículo 40 se determina que planes urbanísticos están sometidos a evaluación ambiental ordinaria, en su apartado 4 cuales se tramitarán

sometidos a evaluación ambiental estratégica simplificada y en apartado 5 cuales no se encuentran sometidos por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Resulta interesante hacer referencia a la [Sentencia del Tribunal Supremo](#), Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, Sentencia de 27 Oct. 2015, Rec. 2180/2014 mediante la que el Alto Tribunal estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ Andalucía, que se casa y anula y [declara la nulidad del PGOU de Marbella](#) así como de su revisión, publicados en el BOJA de 24 Mar. y 20 May. 2010 respectivamente, el resumen de la Sentencia es el siguiente: «Nulidad del PGOU de Marbella (Málaga). Omisión de la Evaluación Ambiental Estratégica. Si bien en el expediente consta cumplimentado el Estudio del Impacto Ambiental conforme a lo previsto en la normativa autonómica aplicable, ello no implica el cumplimiento de las exigencias recogidas en la Ley estatal 9/2006 en relación a la Evaluación Ambiental, pues no realiza un estudio de las alternativas, técnica y ambientalmente viables, incluyendo la alternativa cero, esto es, la no ejecución de programa alguno. Y aun cuando se hubiera cumplido dicho trámite, tampoco hubiera cumplido su finalidad, ya que la razón de ser del Plan consiste en la normalización de situaciones urbanísticas ilegales pasadas. Ausencia del informe de sostenibilidad económica. La cumplimentación del estudio económico en ningún caso exime de la obligación de justificar la sostenibilidad, desde el punto de vista económico, del proyecto para las arcas públicas.»

[El trámite resulta esencial y la ausencia del mismo o su aprobación de forma defectuosa puede conllevar la nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico.](#)



## 3.2. Calificación ambiental

### ¿Cuál es el trámite ambiental que otorga el Ayuntamiento a las actividades y cuándo se aplica?

Las actividades económicas en los municipios estarán sometidas a un control ambiental dependiendo del tipo de actividad que se trate y sus dimensiones. En la Ley GICA en su anexo I se podrán identificar las actividades y si dicho control depende del Ayuntamiento o de la Comunidad Autónoma. **Si depende del Ayuntamiento el trámite se llama Calificación Ambiental.**

Las actividades que desarrollen los ciudadanos podrán ser inocuas, esto es que no necesiten trámite ambiental, como por ejemplo una tienda de ropa.

Otra opción es que la actividad del ciudadano tenga una afectación mínima al medio ambiente siendo necesario realizar una **calificación ambiental mediante declaración responsable**, como por ejemplo aparcamientos de uso público en suelo urbano o una pescadería de menos de 750 m<sup>2</sup>.

Finalmente si la actividad incide sobre el medio ambiente el Ayuntamiento deberá autorizar previamente la actividad desde el punto de vista medioambiental con una **Calificación Ambiental**.

La calificación ambiental tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actuaciones y sus modificaciones, así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse, y su tramitación corresponde a los Ayuntamientos.

La regulación se encuentra en los artículos 41 y siguientes de la GICA, y los procedimientos en los que se determina su tramitación están contemplados en el Anexo I de la GICA. El reglamento que desarrolla el procedimiento es el 297/1995 Reglamento de Calificación Ambiental, incluyendo un periodo de exposición al público y la notificación a los vecinos colindantes.

En todo caso se debe enfatizar que el trámite ambiental de calificación, ya sea mediante autorización o declaración responsable, debe iniciarse y resolverse con carácter



(cc0) Imagen de David Vives en Pexels

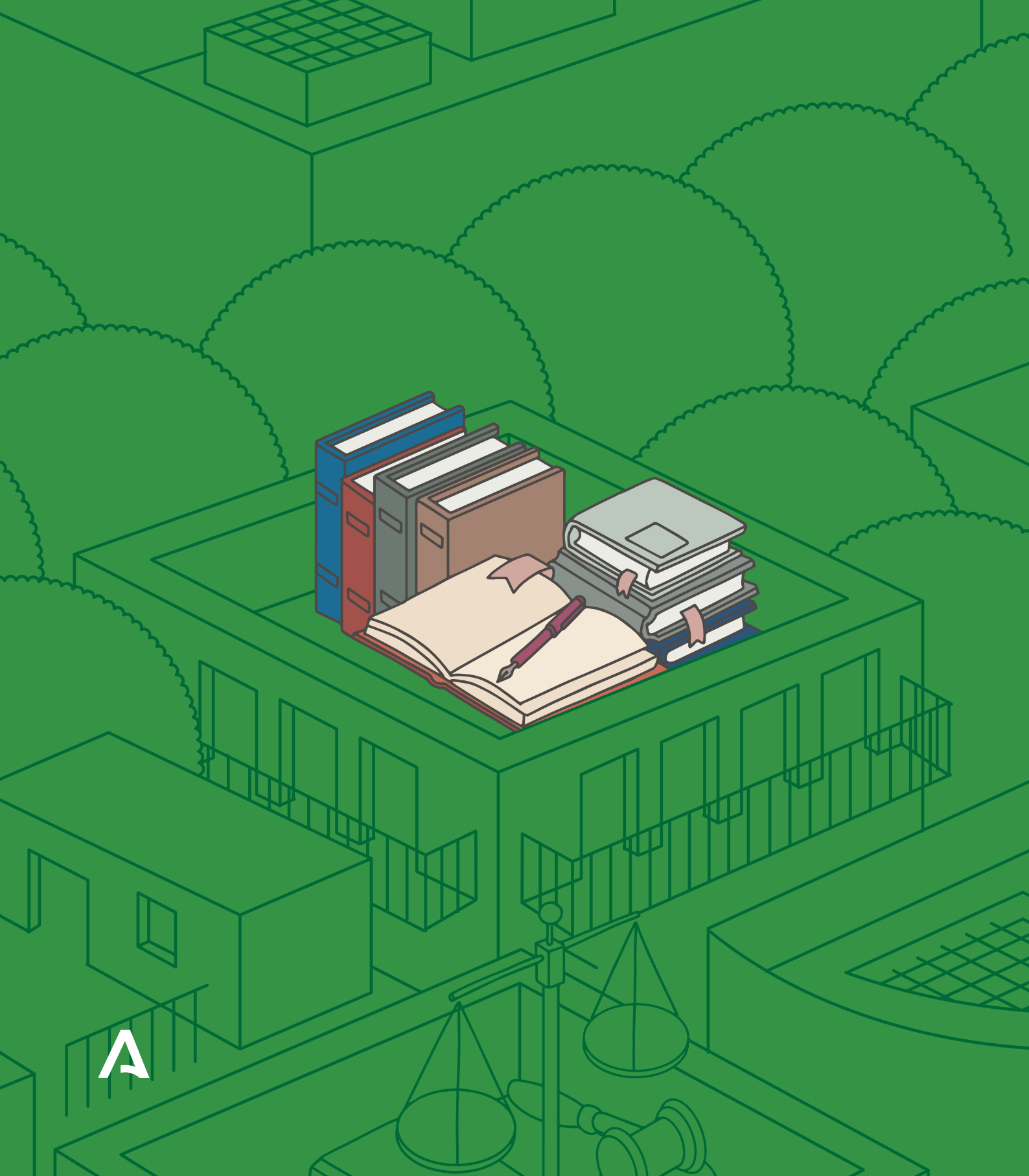
previo al inicio de la actividad, ya que es una garantía de que el ejercicio de la actividad económica no tendrá un impacto negativo en el medio ambiente, teniendo la Administración la certeza de que las medidas que se han adoptado son idóneas y suficientes.

### Legislación a tener en cuenta en esta materia

- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía. GICA.
- Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular.
- Decreto 73/2012, por el se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.
- Decreto 6/2012 por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía.
- Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía

Sara Belén Troya Jiménez

Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional,  
Subescala de Secretaría Categoría de Entrada



A

# VIII. La ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC)

## Antecedentes

Son varios los antecedentes legislativos relevantes en esta materia. El legislador ha hecho evolucionar el concepto de procedimiento administrativo, adaptando la forma de actuación de las Administraciones al contexto histórico y la realidad social de cada momento. Al margen de la conocida como Ley de Azcárate, de 19 de octubre de 1889, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico es la contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

La Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión. En este sentido, la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supuso un hito clave de la evolución del Derecho administrativo en el nuevo marco constitucional. Para ello, incorporó avances significativos en las relaciones de las Administraciones con los administrados mediante la mejora del funcionamiento de aquellas y, sobre todo, a través de una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la potestad de auto tutela de la Administración, cuyo elemento de cierre se encuentra en la revisión judicial de su actuación conforme a lo exigido por el artículo 106 de la Constitución.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformuló varios aspectos sustanciales del procedimiento administrativo, como el silencio

administrativo, el sistema de revisión de actos administrativos o el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones, lo que permitió incrementar la seguridad jurídica de los interesados.

Por su parte, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Así, si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas nace como consecuencia del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), elevado al Acuerdo del Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013. Este informe parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles, planteándose la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado.

### ¿Cuál es el marco normativo actual?

La Constitución recoge en su título IV los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel.

En el mencionado título constitucional el artículo 103 establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho.

La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

En este sentido, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Estas actuaciones «ad extra» de las Administraciones cuentan con mención expresa en el artículo 105 del texto constitucional, que establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados.

A ello cabe añadir que el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

De acuerdo con el marco constitucional descrito, la LPAC regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

## ¿Cuál es el objeto de la LPAC?

La LPAC tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Todo ello, sin perjuicio de que reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

## ¿A quiénes se aplica?

La presente LPAC se aplica, de acuerdo con su artículo 2, al sector público, que comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

Por su parte, las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la esta Ley.

## Los interesados en el procedimiento administrativo (Arts. 3-12 LPAC)

### ¿Quiénes son los destinatarios de la LPAC?

Los destinatarios de la LPAC no son otros que los interesados, a cuyos efectos tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

- a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
- b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela; exceptuando a los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

- c) Los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, cuando la Ley así lo declare expresamente.

### ¿Quiénes se consideran interesados en el procedimiento administrativo?

Se consideran interesados en el procedimiento, no sólo quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, sino también aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte y aquellos que se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva y cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución.

No obstante, si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.

### ¿Cómo se identifican los interesados ante las Administraciones Públicas?

Lo hacen **electrónicamente**:

- A través de sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- A través de los sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- O a través de cualquier otro sistema que las Administraciones públicas consideren válido.

Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley. Y a este respecto las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el **uso obligatorio de firma para**:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.





(cc0) Imagen de Axp-photography en Pexels

- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

### ¿Pueden actuar los interesados por medio de representante?

**Sí, los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado; y tanto las personas físicas con capacidad de obrar, como las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.**

Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Sin embargo, para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

No obstante, la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Como singularidad de la LPAC, se dispone que las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

## La actividad de las administraciones públicas (Arts. 13-33 LPAC)

### ¿Cuáles son los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas?

Quienes tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
- h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos específicamente a los interesados en el procedimiento administrativo.



### ¿Qué documentos deben aportar los interesados al procedimiento administrativo?

Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable; así como podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

Sin embargo, los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, pudiendo la administración actuante consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente.

Asimismo, las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario, ni requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración.

### ¿En qué consiste el Registro Electrónico General?

Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Asimismo, los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.

Unos y otros deberán cumplir con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

### ¿Dónde pueden presentar los interesados los documentos que dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas?

Los documentos podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos del sector público al que se aplica la Ley.
- b) En las oficinas de Correos.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables.

Los documentos **presentados de manera presencial** ante las Administraciones Públicas, **deberán ser digitalizados** por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Y todo ello sin perjuicio, además, de reconocer que las Administraciones pueden establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

### ¿Dónde se archivan los documentos?

Cada Administración deberá mantener un **archivo electrónico único** de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados.

Asimismo, los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión.

A este respecto, los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

## El procedimiento administrativo electrónico como procedimiento común

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, consagran el derecho de las personas a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas, simplificando el acceso a los mismos, y refuerzan el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas, tanto para mejorar la eficiencia de su gestión como para potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas.

Ambas leyes recogen los elementos que conforman el marco jurídico para el funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas, introduciendo un nuevo

paradigma que supera la concepción que inspiró la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y su desarrollo reglamentario parcial en la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes a través del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, según la cual la tramitación electrónica no era sino una forma de gestión de los procedimientos.

En este sentido, la Ley 11/2007, de 22 de junio, respondiendo a las nuevas realidades, exigencias y experiencias que se habían puesto de manifiesto, al propio desarrollo de la sociedad de la información y al cambio de circunstancias tecnológicas y sociales, entre otros factores, reconocía el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, y no solo la posibilidad como se preveía en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La Ley 11/2007, de 22 de junio, admitía incluso que, por vía reglamentaria, se estableciese la obligatoriedad de comunicarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos cuando las personas interesadas fuesen personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tuviesen garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

En este contexto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, han dado respuesta a la demanda actual en el sentido de que la tramitación electrónica de los procedimientos debe constituir la actuación habitual de las Administraciones Públicas, y no solamente ser una forma especial de gestión de los mismos. En consecuencia, se prevé que las relaciones de las Administraciones entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes se realizará a través de medios electrónicos, y se establece la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración para las personas jurídicas, entes sin personalidad y, en algunos supuestos, para las personas físicas, y ello sin perjuicio de la posibilidad de extender esta obligación a otros colectivos, por vía reglamentaria.

Con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se produce un auténtico cambio de paradigma en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, al integrar el procedimiento administrativo por medios electrónicos como

procedimiento general y prevalente. Esta Ley ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, el cual persigue los cuatro grandes objetivos mencionados: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica. Relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas es un **derecho y una obligación**. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos. En este sentido, el medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

En todo caso, están **obligados a relacionarse a través de medios electrónicos** con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional; entre cuyo colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

**Las Administraciones Públicas deberán garantizar** que los interesados pueden relacionarse con ellas a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

Asimismo, las Administraciones Públicas **asistirán en el uso de medios electrónicos** a los interesados que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través

del registro electrónico general y obtención de copias auténticas, y asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello.

Para la adecuada implantación de la administración electrónica, la interconexión de los sistemas de registros es básica, y en este sentido se ha articulado una solución común SIR (**Sistema de Interconexión de Registros**). Es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las AAPP de forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES 3.0 (conjunto de Normas Técnicas de Interoperabilidad a desarrollar bajo el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por 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).

### ¿Qué son el documento y expediente electrónico?

Se entiende por **documentos públicos administrativos** los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

**Para ser considerados válidos**, los documentos electrónicos administrativos **deberán**:

- a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

Se considerarán válidos los documentos electrónicos, que cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos.

No requerirán de firma electrónica, los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos.

En cuanto al **expediente administrativo** es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los expedientes **tendrán formato electrónico** y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga.

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

## La obligación de resolver

El silencio no es una opción legal ni tampoco ética por parte de la Administración, debiendo considerarse una práctica indeseada, abusiva, que debe desecharse del funcionamiento normal de la Administración, ya que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea

su forma de iniciación, con excepción de aquellos supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

### ¿Cuál es el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa?

Será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

Ahora bien, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.

Cualquiera de estos plazos se contarán:

- En los procedimientos iniciados de oficio: desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- Y en los iniciados a solicitud del interesado: desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

No obstante, cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

### ¿Se puede suspender el plazo máximo para resolver?

Sí, se podrá suspender el plazo máximo de resolución, por el tiempo que corresponda en función de la causa de suspensión, en los siguientes **supuestos**:

- Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios
- Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea.
- Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate.
- Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, sin que la suspensión pueda exceder en ningún caso de tres meses y de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.
- Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados.
- Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio.
- Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional.

Por otra parte, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá:

- Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias.
- Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria.
- Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento.

### ¿Y se puede ampliar el plazo máximo para resolver y notificar?

Sí, de forma excepcional se puede ampliar el plazo máximo para resolver y notificar cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles, a cuyo respecto, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

## El silencio administrativo

En un sentido amplio se puede considerar que existe el silencio administrativo cuando un órgano de la Administración no resuelve expresamente una solicitud, petición, reclamación o recurso interpuesto por persona interesada, excediendo del tiempo máximo para hacerlo.

En principio, el silencio administrativo constituía una ficción legal que permitía a la persona interesada presumir desestimada su petición a los solos efectos de poder interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo que resultara procedente. Se trataba de un artificio que permitía continuar la tramitación evitando la indefensión. Sin embargo, el establecimiento del silencio administrativo positivo, no era sencillamente una ficción legal, que permitía la impugnación o revisión de la actuación administrativa, sino que se trataba de un auténtico acto administrativo con plena eficacia.

Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente jurídico existe silencio administrativo «cuando el ordenamiento atribuye consecuencias jurídicas concretas a esa falta de resolución expresa, dentro del plazo fijado, por parte de la Administración». Actualmente se encuentra regulado en los artículos 24 y 25 de la LPAC.

El silencio es negativo cuando se presume que la Administración deniega la petición, recurso o reclamación formulados y es positivo cuando se considera otorgada en sentido favorable la resolución que no llegó a producirse expresamente.

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

### ¿Cómo opera el silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, le legitima para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de



Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general. El silencio tiene **efectos desestimatorios** en los siguientes procedimientos:

- Los relativos al ejercicio del derecho de petición.
- Aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.
- Los que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.
- Los de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- Los de impugnación de actos y disposiciones.
- Los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas anteriormente.

Por su parte, la obligación de dictar resolución expresa se sujetará a las siguientes reglas:

- En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

### ¿Cómo se acredita la existencia del silencio?

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se pueden hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, produciendo efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debió dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se hubiera expedido.

Su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido, el cual se expedirá de

oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento, pudiendo interesado pedirlo en cualquier momento.

### ¿Qué ocurre cuando la Administración «calla» en los procedimientos iniciados por ella misma?

En estos procedimientos, iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

- En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.
- En los procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad, ordenándose el archivo de las actuaciones.
- En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

## Términos y plazos

El término es el momento en que debe realizarse un determinado acto, mientras que el plazo consiste en un espacio o periodo de tiempo durante el cual puede verificarse un determinado acto, aunque con una fecha límite. Los términos y plazos obligan tanto a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.

### ¿Cuáles son las reglas para el cómputo de plazos en la LPAC?

- Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles.
- Son hábiles, igualmente, todas las horas del día que forman parte de un día hábil y si los plazos se expresan por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto





(cc0) Pexels-Pixabay

desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, no pudiendo tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

- Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.
- Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.
- Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.
- Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente y
- Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijan, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos, a cuyo respecto el calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

### ¿Cómo afecta la administración electrónica al cómputo de plazos?

Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo se registrará a efectos de cómputo de los plazos, por la **fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso**, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

El funcionamiento del registro electrónico se registrará por las siguientes **reglas**:

- a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.
- b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los documentos se considerarán presentados **por el orden de hora efectiva** en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

- c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

### ¿Son ampliables los plazos establecidos?

**Sí**, la Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero, debiendo el acuerdo de ampliación notificarse a los interesados, y siempre que tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación se produzca antes del vencimiento del plazo de que se trate. No obstante, si estamos ante una incidencia técnica que haya imposibilitado el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, y hasta que se solucione el problema, la Administración puede determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo no vencido.

La ampliación del plazo **se aplica, en todo caso, a los siguientes procedimientos:**

- Los tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares.
- Aquellos que, sustanciándose en el interior, exijan complementar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.
- Los procedimientos respecto de los que haya habido un ciberincidente por el que se hayan visto gravemente afectados los servicios y sistemas utilizados para la tramitación de los mismos y el ejercicio de los derechos de los interesados.

### ¿Puede ser acordada la tramitación de urgencia de un procedimiento?

En efecto, **sí se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación**

**de urgencia, cuando razones de interés público lo aconsejen, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.**

## Los actos administrativos (Arts. 34-52 LPAC)

Tienen la consideración de actos administrativos, producidos por el órgano competente, bien de oficio o a instancia del interesado, los actos que contengan cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, realizada por una Administración Pública en virtud de una potestad administrativa reconocida por el Derecho Administrativo, distinta de la potestad reglamentaria, estando sujetos a control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

### ¿Cuándo se motivan los actos administrativos?

Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los siguientes actos:

- Los que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
- Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales.
- Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
- Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
- Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
- Los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
- Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

- Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Por su parte, la motivación de los **actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva** se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

### ¿Cuál ha de ser la forma de los actos administrativos?

Los actos administrativos se producirán **por escrito a través de medios electrónicos**, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede.

Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.

Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.

### ¿Cuándo es eficaz un acto administrativo?

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos **desde la fecha en que se dicten**, salvo que en ellos se disponga otra cosa. No obstante esa eficacia quedará **demorada cuando** así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

De la misma forma también puede otorgarse **eficacia retroactiva** a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho

necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

### ¿Cómo se notifican los actos administrativos?

La notificación a los interesados corresponde al órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos, debiendo cursarse la notificación **dentro del plazo de diez días** a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado y contener el **texto íntegro de la resolución**, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente. Si se trata resoluciones y actos administrativos que tienen por destinatarios a más de un interesado, las Administraciones Públicas pueden adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales.

A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo establecido es suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

Las notificaciones **se practicarán preferentemente por medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. No obstante, se podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna

del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

Los interesados podrán **acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico** de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un **aviso** al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, sin que su falta de práctica impida que la notificación sea considerada plenamente válida.

Por su parte, las notificaciones por medios electrónicos se practicarán **mediante comparecencia en la sede electrónica** de la Administración u Organismo actuante, ya sea por el interesado o su representante debidamente identificado, entendiéndose practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Por otra parte, la notificación electrónica se entenderá **rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales** desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

### ¿Cómo se realizan las notificaciones en papel?

Con independencia de que todas las notificaciones que se practiquen en papel deben ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria, cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse

presente éste en el momento de entregarse la notificación, **podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años** que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará **constar esta circunstancia en el expediente**, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento tampoco fuera posible se procederá conforme a las reglas de la notificación infructuosa, mediante publicación en los boletines oficiales correspondientes.

## La invalidez de los actos administrativos

Los actos administrativos mientras no sean declarados expresamente mediante la apreciación de algún vicio invalidante (nulidad o anulabilidad) se presumen válidos y son inmediatamente ejecutivos, desplegando todos sus efectos. Existen dos tipos de invalidez: nulidad de pleno derecho y anulabilidad.

Son **nulos de pleno derecho** los siguientes actos:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- Los que tengan un contenido imposible.
- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u



(cc0) Imagen de Element-digital en Pexels

otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por otra parte, son **anulables** los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, si bien, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

### ¿Hasta dónde se extiende la nulidad o anulabilidad de los actos?

La nulidad o anulabilidad de un acto **no implicará la de los sucesivos** en el procedimiento que sean independientes del primero y la nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo **no implicará la de las partes del mismo independientes** de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste, en virtud de la regla de la conversión de actos viciados.

Asimismo, el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

### ¿Qué actos son convalidables y qué órganos la realizan convalidación?

Solo se pueden convalidar por la Administración **los actos anulables**, subsanando los vicios de que adolezcan; convalidación que producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto para la retroactividad de los actos administrativos.

En cuanto a los órganos que realizan la convalidación, **depende del vicio** de que adolezca el acto. Así:

- Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.
- Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

## El procedimiento administrativo común

El procedimiento administrativo es un conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración. El procedimiento administrativo es una garantía de derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración Pública.

Son **principios del procedimiento** contemplados en la LPAC:

- a) Carácter contradictorio, pudiendo comparecer en el procedimiento no sólo los que lo hayan iniciado, sino cualquiera que tenga derechos que puedan resultar afectados por la resolución que haya de adoptarse.
- b) Economía procesal, ya que el procedimiento ha de resolverse cuanto antes, conforme a los principios de economía, celeridad y eficacia, sin merma de los derechos de los intervinientes. A este regla obedecen los preceptos dedicados a la acumulación, concentración de trámites, conversión de actos viciados o conservación de actos y trámites.
- c) Oficialidad, ya que el procedimiento se impulsa de oficio en todos sus trámites.



- d) Gratuidad, salvo que se solicite la realización de actuaciones o pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración.
- e) Predominio de la forma escrita, a través de medios electrónicos.
- f) Carencia de formalidades, a cuyo respecto el error o la ausencia de calificación de un recurso no obsta a su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter, o cuando se permite la subsanación y mejora de la solicitud.
- g) Imparcialidad, ya que la Administración sirve con objetividad los intereses públicos, estando obligada a dictar sus actos ajustándolos al procedimiento establecido. Este principio también se refleja en el deber de abstención y recusación cuando concurren las circunstancias determinantes para ello.
- h) Transparencia, en cuya virtud las personas en sus relaciones con la Administración tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros; teniendo asimismo derecho a identificar a las autoridades y personal al servicio de la Administración bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos y a conocer el estado de tramitación de los procedimientos.

### ¿Cuáles son los derechos del interesado en el procedimiento administrativo?

En relación al procedimiento administrativo los interesados tienen los siguientes derechos:

- a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos. Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.
- b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.
- c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que,

excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

- d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.
- e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.
- h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Además de los derechos previstos anteriormente, en el caso de **procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora**, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:

- a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

## La iniciación del procedimiento (Arts. 54-69 LPAC)

### ¿Cómo se inician los procedimientos administrativos?

Los procedimientos pueden iniciarse de oficio o a solicitud del interesado, sin perjuicio de que con anterioridad el órgano competente pueda abrir un periodo de información o actuaciones previas para conocer las



circunstancias concretas y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

No obstante, con anterioridad a la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas, las cuales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, pudiendo ser objeto de recurso.

Las medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Las medidas provisionales que pueden adoptarse tendrán lugar conforme a lo previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En cualquier caso, no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

### ¿Es posible acumular distintos procedimientos?

Sí, el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, puede disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.

### ¿Cuáles son las formas de iniciación del procedimiento?

Los procedimientos se pueden iniciar de oficio por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

A estos efectos, se entiende por **propia iniciativa**, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación y se entiende por orden superior, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.

Asimismo, se entiende por **petición razonada**, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación, sin que la petición vincule al órgano competente para iniciar el procedimiento, sin perjuicio de que en la comunicación correspondiente se expresen los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

Mediante la **denuncia**, que no confiere por sí sola la condición de interesado, cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

### ¿Cuáles son las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora y de responsabilidad patrimonial?

Los procedimientos de **naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio** por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.

No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma

continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

El acuerdo de iniciación, que se comunicará al instructor, deberá contener al menos:

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad.
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado.f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un **procedimiento de responsabilidad patrimonial** será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado. El procedimiento iniciado **se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen** en el plazo establecido

### ¿Cuáles son los requisitos de la solicitud de inicio del procedimiento?

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación.
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- d) Lugar y fecha.
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

Las Administraciones Públicas deberán establecer **modelos y sistemas de presentación masiva** que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes.

En el supuesto de que se trate de solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, estas solo podrán tener lugar cuando no haya prescrito su derecho a reclamar, el cual prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

### Subsanación y mejora de la solicitud

Cuando la solicitud de iniciación no reúne los requisitos exigidos se requerirá al interesado para que, en un **plazo de diez días, subsane** la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución.

No obstante, y salvo que se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo **podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días**, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

Asimismo, en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento. Si alguno de los sujetos que están obligados a relacionarse electrónicamente presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica, considerándose como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

### Declaración responsable y comunicación

Mediante la **declaración responsable** el interesado manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los

requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Y se entiende por **comunicación** aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

## La ordenación e instrucción del procedimiento (Arts. 70-83 LPAC)

### ¿Cómo se impulsa el procedimiento?

La ordenación e impulso del procedimiento se rige por las siguientes reglas:

- El procedimiento, sometido al principio de celeridad, **se impulsa de oficio** en todos sus trámites y **a través de medios electrónicos**, respetando los principios de transparencia y publicidad.
- En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia, cuyo incumplimiento dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor. - Asimismo, de acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.
- Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente

acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

- Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

### ¿Cómo se desarrolla la instrucción del procedimiento?

Igualmente, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, **se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos**, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos, en cuyo caso habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

La instrucción se somete a las siguientes **reglas generales**:

- Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, que habrán de ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.
- En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación.
- En cuanto a los **medios y período de prueba**, los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, pudiendo el instructor acordar un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, pudiendo asimismo decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.
- En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas.
- Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.
- En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que



(cc0) Imagen de Ekaterina Bolovtsova en Pexels

no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba.

- En cuanto a los **informes**, se solicitarán aquellos que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos, concretando el extremo o extremos acerca de los que se solicita.
- Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes, emitiéndose a través de medios electrónicos en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor y de no emitirse en plazo, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento.
- En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.

- En cuanto al **trámite de audiencia**, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para que en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. No obstante, **se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando** no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.
- En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista.
- Respecto a la **información pública**, podrá acordarse por el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, a cuyo efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde, determinándose el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días (la incomparecencia no impedirá a los interesados

interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento ni la comparecencia otorga, por sí misma, la condición de interesado).

## Finalización del procedimiento (Arts. 84-96 LPAC)

Ponen fin al procedimiento: **la resolución**, que habrá de ser motivada, **el desistimiento** (por la Administración o por el interesado, cuando no esté prohibido por el ordenamiento jurídico), **la renuncia** al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y **la declaración de caducidad** (cuando en procedimientos iniciados por el interesado se produzca su paralización por causa imputable al mismo y hayan transcurrido tres meses desde la advertencia).

La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

En el caso de un procedimiento sancionador, si una vez iniciado el procedimiento el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

El procedimiento también puede **finalizar mediante la terminación convencional**, mediante la celebración de acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule.

Estos actos pueden tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin, debiendo establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia. Se publicarán o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

Asimismo, con carácter previo a dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la **realización de las actuaciones complementarias** indispensables para resolver el procedimiento, sin que tengan tal consideración los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento. A estos efectos, se concederá a los interesados un plazo de **siete días para formular las alegaciones** que tengan por pertinentes, quedando suspendido el plazo para resolver hasta la terminación de las actuaciones complementarias.

## ¿Cuál es el contenido de la resolución que pone fin al procedimiento?

La resolución que ponga fin al procedimiento tendrá las siguientes características:

- **Decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas** del mismo, y cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, previo plazo para formular alegaciones no superior a quince días.
- En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, **la resolución será congruente** con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial.
- Las resoluciones contendrán la **decisión, que será motivada** en los casos procedentes. A estos efectos, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.
- Expresarán los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.
- La resolución del procedimiento **se dictará electrónicamente** y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice.

La Administración **no podrá en ningún caso abstenerse de resolver** so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá



acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento.

### ¿Cuáles son las especialidades en el procedimiento sancionador?

En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una **propuesta de resolución** que deberá ser notificada a los interesados, y en la que se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado.

En cuanto a la **resolución** del procedimiento sancionador, además del contenido general, **incluirá la valoración de las pruebas practicadas**, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad, sin que en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.

La resolución que ponga fin al procedimiento **será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa**, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Asimismo, cuando la resolución sea ejecutiva, **se podrá suspender cautelarmente**, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa.

### ¿Y las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial?

Una vez recibido, en su caso, el dictamen del órgano consultivo correspondiente o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo.

Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente **resolverá pronunciándose sobre la existencia o no de la relación de causalidad** entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda.

**Transcurridos seis meses** desde que se inició el procedimiento **sin que haya recaído y se notifique** resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá **entenderse que la resolución es contraria a la indemnización** del particular.

### ¿En qué consiste la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común?

Las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento, **cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen**, pudiendo el órgano competente, en cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que tendrá lugar igualmente cuando alguno de los interesados manifestara su oposición expresa al procedimiento simplificado.

Asimismo, **en el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.



Y cuando se trate de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado.

Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada, reduciéndose el número de trámites respecto del procedimiento ordinario. No obstante, en el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en la LPAC, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

## La ejecución de las resoluciones (Arts. 97-105 LPAC)

La adopción de las resoluciones es un presupuesto imprescindible para que las Administraciones Públicas puedan iniciar la actuación material de ejecución de las mismas, cuando se limiten derechos de los particulares, estando el órgano que ordene la ejecución material de las resoluciones obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo en los siguientes supuestos:

- Cuando se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- Cuando se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- Cuando una disposición establezca lo contrario.
- Cuando se necesite aprobación o autorización superior.

### ¿Se puede proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos?

Sí, las Administraciones Públicas podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la

ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.

La ejecución forzosa se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios, eligiendo el menos restrictivo de la libertad individual si fueren varios los admisibles:

- Apremio sobre el patrimonio (si hubiera de satisfacerse cantidad líquida).
- Ejecución subsidiaria (cuando se trate de actos no personalísimos).
- Multa coercitiva (reiterada por lapsos de tiempo, cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen).

- Y compulsión sobre las personas en los casos en la que ley lo autorice expresamente (cuando se trate de actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar).

Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

## La revisión de los actos administrativos (Arts. 106-126 LPAC)

La revisión de los actos en vía administrativa está concebida como un mecanismo en virtud del cual la Administración adecúa sus propios actos al ordenamiento jurídico.

Se distingue los siguientes tipos:

1. **Revisión de oficio**, en la que se incluyen: revisión de disposiciones y actos nulos; la declaración de lesividad de actos anulables; la revocación y la rectificación de errores.
2. **Recursos administrativos**, entre los que están: recurso de reposición; recurso de alzada y recurso extraordinario de revisión.

### Revisión de oficio de disposiciones y actos nulos

- **Revisión de actos nulos**, en cuya virtud las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable

del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma (Consejo Consultivo de Andalucía), si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos de que concurra causa de nulidad de pleno derecho.

- **Revisión de disposiciones nulas**, en cuya virtud, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas cuando vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, o cuando regulen materias reservadas a la Ley, o cuando establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Cuando el procedimiento se hubiera **iniciado de oficio**, **el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo** y si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

### La declaración de lesividad de actos anulables

Las Administraciones Públicas podrán **impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables**, previa su declaración de lesividad para el interés público, en cuya sede judicial se dilucida la concurrencia o no de la supuesta causa de anulabilidad.

De este modo, la declaración de lesividad se articula como un **presupuesto procesal previo** para su posterior impugnación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Si bien, existen unos requisitos para la declaración de lesividad: **no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años** desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

La declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los

meros efectos informativos. **Transcurrido el plazo de seis meses** desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, **se producirá la caducidad del mismo**.

Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

### La revocación de actos

En virtud de la revocación la Administración **deja sin efectos actos de gravamen o desfavorables** para la ciudadanía, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción y que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

La característica principal de la revocación es que **solo procede iniciarse de oficio**.

### La rectificación de errores

Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

En base a estas características, no puede utilizarse la rectificación de errores cuando haya de hacerse algún tipo de valoración u operación jurídica y si por medio de la rectificación se alteran los efectos del acto, la Administración no podrá utilizar este procedimiento para modificar el acto.

### ¿Cuáles son los límites de la revisión?

Las facultades de revisión no podrán ser ejercidas **cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes**.

### Los recursos administrativos

Los recursos administrativos son un mecanismo en virtud del cual los administrados reaccionan contra los actos de la Administración, instando su revocación por



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico, si bien, los vicios o defectos que hagan anulable un acto no podrán alegarse por los interesados que los hubieran causado.

Antes de analizar los distintos tipos de recursos, resulta conveniente determinar **qué actos ponen fin a la vía administrativa:**

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos sustitutivos de los recursos de alzada y reposición.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora.
- g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

### ¿Cuáles son las clases de recursos administrativos que establece la LPAC?

- **Recurso de alzada.** Está concebido para agotar la vía administrativa respecto de los **actos y resoluciones que no la agotan**, resolviéndose por el órgano superior jerárquico del que los dictó.

El plazo de interposición es de un mes desde la notificación o publicación si el acto objeto de impugnación es expreso y si se trata de un acto no expreso se podrá interponer en cualquier momento a partir de la fecha en que se entienda resuelto por silencio.

El plazo de resolución será de tres meses. Transcurrido el cual sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo, en cuyo caso se entenderá estimado, excepto: procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición; procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público; procedimientos cuya estimación implique el ejercicio de actividades que puedan dañar

el medio ambiente y procedimientos de responsabilidad patrimonial.

- **Recurso potestativo de reposición.** Tiene por objeto la impugnación de los **actos administrativos que agoten la vía administrativa**, resolviéndose por el mismo órgano autor del acto.

Tiene carácter potestativo, lo que quiere decir que no es un presupuesto procesal para acudir a la vía judicial. No obstante, si el interesado decide interponerlo no podrá acudir al contencioso-administrativo hasta su resolución expresa o hasta la desestimación por silencio.

El plazo de interposición es el mismo que en el recurso de alzada(un mes).

Sin embargo, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso es de un mes. Contra esta resolución no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

- **Recurso extraordinario de revisión.** Se interpone **contra los actos firmes en vía administrativa** ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
  - a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
  - b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
  - c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
  - d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

El plazo de interposición del recurso extraordinario de revisión será, cuando se trate de la causa primera, de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada y de tres meses en los demás casos, a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Y el plazo de resolución será de tres meses desde la interposición del recurso, transcurrido dicho plazo sin haberse dictado y notificado resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Hay que destacar que el recurso extraordinario de revisión no habilita para alegar motivos de ilegalidad del acto que hubieran podido deducirse mediante la interposición de los recursos ordinarios; sin embargo, conforme a la STS 26 de abril 2004, la interposición sí es compatible con los recursos contencioso-administrativos que estuvieran activos contra el mismo acto administrativo.

### Otros modos de impugnación

Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en la LPAC.

No obstante, las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, –y el recurso de reposición, respetando su carácter potestativo– en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la LPAC reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

Por su parte, contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.



### ¿Cuáles son las causas de inadmisión de un recurso?

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública.
- b) Carecer de legitimación el recurrente.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

### ¿Se suspende la ejecución de un acto cuando se interpone un recurso?

La regla general es que la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado. No obstante, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en la LPAC.

Finalmente existe una regla según la cual, la ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto.

Al dictarse el acuerdo de suspensión **podrán adoptarse las medidas cautelares** que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado y cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos.

### ¿Cuál es el contenido de la resolución del recurso?

Respecto a la resolución de los recursos, no se tendrán en cuenta en la misma hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho.

La resolución del recurso **estimaré en todo o en parte o desestimaré** las pretensiones formuladas en el mismo o **declarará su inadmisión**. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oírán previamente. No obstante, **la resolución será congruente con las peticiones** formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

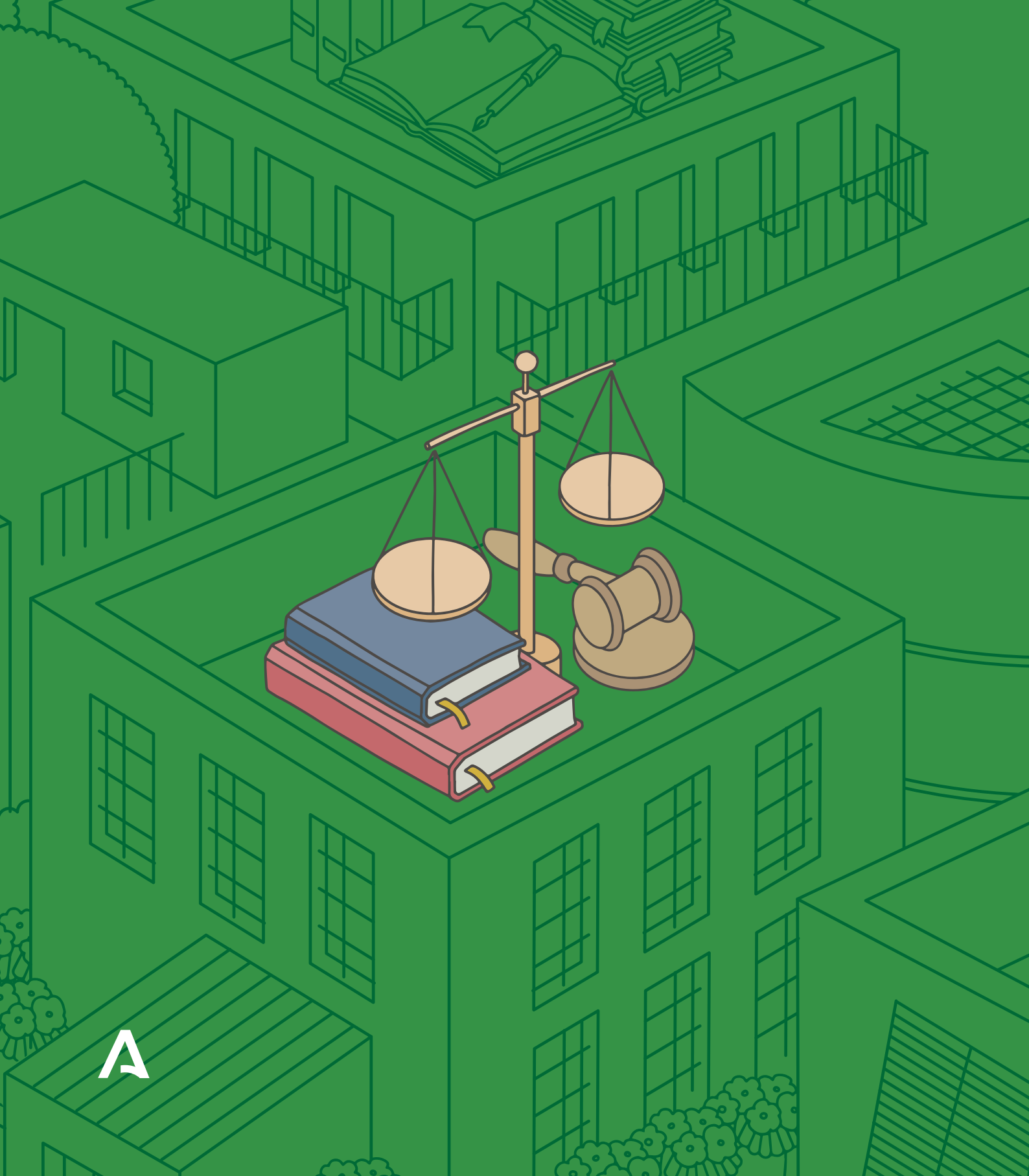
Finalmente, el último título de la LPAC – el título VI –, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, recoge, los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Este título, al margen de que buena parte de su articulado ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, su contenido excede de la finalidad de este trabajo de conocimiento del procedimiento administrativo común.

Fernando Cintas Espinal

Consejero Técnico

Viceconsejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública



A



# IX. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público

## Antecedentes

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen del Sector Público (LRJSP), tiene su origen en los trabajos de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, (CORA) creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, que tenía el mandato de realizar un estudio integral dirigido a modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia y eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la Administración.

El informe, que fue elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, partía del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio a los ciudadanos y las empresas. Este convencimiento está inspirado en lo que dispone el propio artículo 31.2 de la Constitución Española, cuando establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

En el informe aprobado por la CORA se previó la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen la

relación de los ciudadanos con las Administraciones; y otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional.

La LRJSP abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado.

Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

## ¿Cuál es el objeto de la LRJSP?

El objeto de la LRJSP es establecer y regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

### ¿Cuál es su ámbito de aplicación subjetivo?

La LRJSP, conforme a su artículo 2, se aplica al sector público, el cual comprende:

- Las Administraciones públicas de naturaleza territorial, esto es:
  - a) La Administración General del Estado.
  - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
  - c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- El Sector público institucional, compuesto por:
  - a) Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - c) Las Universidades públicas, a las que se les aplica supletoriamente.

### ¿Cuáles son los principios por los que se rigen las actuaciones de las Administraciones Públicas?

#### Principios generales

- Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales.
- Las Administraciones actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

#### Principios específicos de actuación

- Servicio efectivo a los ciudadanos.
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Asimismo, las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

#### Principios de intervención

- Principio de proporcionalidad, eligiendo la medida menos restrictiva y motivando su necesidad para la protección del interés público y su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

### Los órganos administrativos

Los órganos administrativos son las unidades administrativas a las que se les atribuyen funciones que tienen efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tiene carácter preceptivo.

Cada Administración Pública determina, conforme a sus competencias autorganizativas, las unidades que configuran sus propios órganos, cuya creación exige, al menos la determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate, su dependencia jerárquica, la delimitación de sus funciones y competencias y la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento; sin que en ningún caso puedan crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.

Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio, las cuales podrán publicarse en el boletín oficial que corresponda, cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse.

### ¿Cómo es la competencia de los órganos administrativos?

La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes.

Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio, y si existieran varios, corresponderá al superior jerárquico común de estos.

Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo.

### La delegación de competencias (Art. 9 LRJSP)

A través de la delegación de competencias, los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas; pudiendo revocarse en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.

Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

### ¿Cuáles son los límites de la delegación de competencias?

En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

- a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- b) La adopción de disposiciones de carácter general.
- c) La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- d) Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

Asimismo, salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación. Tampoco podrá delegarse la competencia para resolver un procedimiento una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.

### La avocación (Art. 10 LRJSP)

Mediante la avocación, los órganos superiores, cuando concurran circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que lo hagan conveniente, pueden hacer uso propio –avocar para sí– el conocimiento de los asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes.

En los supuestos de delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.

La avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte. Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento.



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

## Las encomiendas de gestión (Art. 11 LRJSP)

Mediante esta figura, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, las actividades de carácter material o técnico de un órgano administrativo puede ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades y no se trate de prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público.

La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

El instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

## La delegación de firma (Art. 12 LRJSP)

Mediante esta figura, los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, haciéndose constar esta circunstancia y la autoridad de procedencia tanto en las resoluciones como en los actos que se firmen por delegación.

La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

## La suplencia (Art. 13 LRJSP)

Mediante esta figura, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación, y si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

La suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación.

## Los órganos colegiados de las Administraciones Públicas (Arts. 15-22 LRJSP)

Los órganos colegiados quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.

El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran; sin perjuicio de que

adicionalmente, las Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento.

Conforme a la disposición adicional vigesimoprimera de la LRJSP, las disposiciones previstas en esta Ley relativas a los órganos colegiados no serán de aplicación a los órganos Colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales.

### ¿A quién corresponde la secretaría de los órganos colegiados?

El secretario del órgano colegiado podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente, al que corresponderá velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas.

### ¿Cuál es el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados?

Todos los órganos colegiados podrán constituirse, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas, tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.

En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión.

Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan y la de la mitad, al menos, de sus miembros.

Los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento, pudiendo preverse en tal régimen una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano.

Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en la misma el orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible, las condiciones en las que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir y participar en la reunión.

No podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.

Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos.

Cuando se asista a distancia, los acuerdos se entenderán adoptados en el lugar donde tenga la sede el órgano colegiado y, en su defecto, donde esté ubicada la presidencia.

Cuando los miembros del órgano voten en contra o se abstengan, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse de los acuerdos.

### ¿Cuál es el contenido de las actas?

De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.

Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones.



El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión.

## La abstención y la recusación (Arts. 23 y 24 LRJSP)

### La abstención

Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias que se señalan, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

Son motivos de abstención los siguientes:

- a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Los órganos jerárquicamente superiores, a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas anteriormente, podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que concorra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

### La recusación

En los casos previstos para la abstención podrá promoverse la recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, mediante planteamiento por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido. Y si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.

## La potestad sancionadora (Arts. 25-31 LRJSP)

De acuerdo con el objeto y finalidad de la LRJSP, se recogen en la misma los principios de la potestad sancionadora, cuyas disposiciones serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto al personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo. Sin embargo, sí se excluye su aplicación respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.



## ¿Cuáles son los principios de la potestad sancionadora?

### Principio de legalidad

Conforme al cual la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley y cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Es decir, conforme a este principio nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente.

### Principio de tipicidad

Conforme al cual sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

No obstante, las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Asimismo, las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

### Principio de irretroactividad

en concordancia con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución española, según el cual nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, la LRJSP dispone igualmente que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

### Principio de responsabilidad

conforme al cual sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.

Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible, se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

### Principio de proporcionalidad

conforme al cual las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

Asimismo, conforme a este principio, el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En todo caso, se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, graduándose la sanción de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así

haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

En este sentido, cuando resulte justificado el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior y cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

### Principio de prescripción

La prescripción de las infracciones y sanciones, será la establecida en las leyes sancionadoras correspondientes y si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. En cuanto a las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, por faltas graves a los dos años y por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido y si se trata de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Por su parte, el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

### Principio «Non bis in idem»

Se trata de la reproducción de un principio general del Derecho, en virtud del cual no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Si una conducta está tipificada también como delito –además de infracción administrativa– tiene prioridad el proceso penal y si en este orden jurisdiccional se dicta una sentencia condenatoria, ésta vinculará a la Administración, que no podrá sancionar los hechos administrativamente.

Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

### Principio de transparencia

Conforme a este principio, los interesados tienen derecho, en cualquier momento del procedimiento, a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo. Todo ello, de acuerdo con el artículo 13 d) LPACAP y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

## Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. (Arts. 32-37 LRJSP)

### ¿Cuáles son los elementos definidores de la responsabilidad patrimonial?

De acuerdo con la exigencia de responsabilidad patrimonial, establecida en el artículo 106.2 de la Constitución, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

En todo caso, el **daño** alegado habrá de ser:

- **Efectivo:** es decir, debe ser un daño cierto ya producido y no simplemente posible, contingente o futuro.

- **Evaluable económicamente:** lo que significa que ha tenido que haber un auténtico quebranto patrimonial y no simples molestias o perjuicios sin transcendencia económica subjetiva.
- **Individualizado:** con relación a una persona o grupo de personas, excluyéndose las cargas e incomodidades generales.

Por otra parte, el daño debe ser **antijurídico**, lo que significa que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley.

La responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva o por el resultado, ya que son indemnizables los daños por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Asimismo, debe existir una **relación de causalidad** entre la actuación administrativa y el daño producido. Este nexo causal debe ser directo, inmediato y exclusivo. Si bien, el carácter exclusivo puede resultar excepcionado total o parcialmente en dos supuestos: cuando interviene la conducta del propio perjudicado y cuando el daño se produce por la concurrencia de la conducta de un tercero.

Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos anteriormente:

- a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.
- b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

La **ausencia de fuerza mayor**, es otro de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial, entendida como los acontecimientos impredecibles, irresistibles e inevitables que tienen un origen externo a la actividad que se presta.

## ¿En qué consiste la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas?

Se trata de aquellos supuestos en los que de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se deriva responsabilidad, en cuyo supuesto las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria.

El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

## ¿Cuál es la indemnización y cómo se calcula?

Como se ha señalado, sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, no siendo indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto

Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada.

No obstante, la indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

### ¿Cuándo prescribe el derecho a reclamar?

La prescripción se produce al año de haberse producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

### ¿Es posible la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas?

Sí es posible dicha exigencia de responsabilidad patrimonial, y para hacerla efectiva, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

En este caso, la Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios:

- El resultado dañoso producido.
- El grado de culpabilidad.
- La responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas.
- Su relación con la producción del resultado dañoso.

Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas 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.

## El funcionamiento electrónico del sector público (Arts. 38-46 LRJSP)

La regulación sobre el funcionamiento electrónico del sector público contenido en la LRJSP encuentra paralelismo con la regulación contenida en la LPAC, habiendo sido desarrollado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos (RAFME).

### ¿Cuáles son los instrumentos de la Administración electrónica?

Tres son los instrumentos por medio de los que se articula la Administración Pública electrónica: la sede electrónica, el portal de internet y el punto de acceso general electrónico.

#### 1. La sede electrónica

Es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

Su regulación en la LRJSP guarda paralelismo con la contenida a este respecto en la LPAC, por ejemplo: en relación a la representación por comparecencia electrónica; sobre la creación del registro electrónico; respecto de la verificación de copias auténticas de documentos en la sede electrónica o sobre las notificaciones que se efectúan por medio de la puesta a disposición en la sede electrónica.

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.

## ¿Cómo tiene que ser la sede electrónica?

Corresponde a cada Administración Pública determinar las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso, deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

## ¿Y cómo deben ser la publicación en la sede electrónica?

La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente.

## 2. Portal de internet

Entendido como el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.

Asimismo, la LPAC establece que quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información correspondiente en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

## 3. Punto de Acceso General electrónico

El RAFME, en su artículo 7, establece que las Administraciones Públicas contarán con un Punto de Acceso General electrónico (PAGe), que facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente.

El PAGe dispondrá de una sede electrónica, a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes asociadas de la Administración Pública correspondiente.

Asimismo, esta sede podrá incluir un área personalizada a través de la cual cada interesado, mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad y confidencialidad de sus datos personales, podrá acceder a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública competente. Esta área personalizada es la conocida como carpeta ciudadana.

## Los sistemas de identificación de las Administraciones Públicas

Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

Estos certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos.

La relación de sellos electrónicos utilizados por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, deberá ser pública y accesible por medios electrónicos. Además, cada Administración Pública adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos.

Se entenderá identificada la Administración Pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de internet.

### **¿En qué consiste la actuación administrativa automatizada?**

Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

### **¿Cuáles son los sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada?**

En el ejercicio de la competencia en la actuación administrativa automatizada, cada Administración Pública podrá determinar los supuestos de utilización de los siguientes sistemas de firma electrónica:

- a) Sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
- b) Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

A este respecto, la actuación de una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público.

### **¿Cuáles son los efectos del intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación?**

Los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo.

Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se registrará que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

Si por el contrario, los participantes pertenecen a distintas Administraciones, las condiciones y garantías citadas se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas.

En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.

## **El aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica**

Las Administraciones Públicas podrán determinar los trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica.

Con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado.



## El archivo electrónico de documentos

Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.

Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.

### ¿Dónde se ubican los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos?

Los sistemas de información y comunicaciones para la recogida, almacenamiento, procesamiento y gestión del censo electoral, los padrones municipales de habitantes y otros registros de población, datos fiscales relacionados con tributos propios o cedidos y datos de los usuarios del sistema nacional de salud, así como los correspondientes tratamientos de datos personales, deberán ubicarse y prestarse dentro del territorio de la Unión Europea, sin que puedan ser objeto de transferencia a un tercer país u organización internacional, con excepción de los que hayan sido objeto de una decisión de adecuación de la Comisión Europea o cuando así lo exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España.

## Los convenios administrativos (Arts. 47-53 LRJSP)

El último capítulo del Título Preliminar - el VI - está dedicado a los convenios administrativos, en la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30

de noviembre, de 2010, que recomendaba sistematizar su marco legal y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal. De este modo, se desarrolla un régimen completo de los convenios, que fija su contenido mínimo, clases, duración, y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas.

### ¿Qué son los convenios?

Los convenios se definen como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. Esto es, se trata de actos adoptados de común acuerdo entre la Administración y sujetos públicos o privados con la finalidad de satisfacer el interés general, no lucrativo y distintos de la encomienda de gestión o de los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos.

Asimismo, no tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos, pues en ese supuesto, la naturaleza y régimen jurídico del negocio que pretende realizarse ha de ajustarse a lo previsto en la legislación de contratos del sector público. De esta manera no pueden ser objeto de convenio la prestación de bienes, obras o servicios a cambio de un precio.

La suscripción de convenios, en el ámbito de sus competencias, por parte de las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, con sujetos de derecho público y privado, no supone la cesión de la titularidad de la competencia.

La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de

derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

Finalmente, la suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

### ¿Cuáles son los tipos de convenios?

Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

- a) **Convenios interadministrativos** firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas. Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.
- b) **Convenios intradministrativos** firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.
- c) **Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.**
- d) **Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo,** firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

### ¿Cuál es el contenido de los convenios?

Los convenios deberán incluir, al menos, las siguientes materias:

- a) Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.
- c) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.
- d) Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.
- e) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.
- f) Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, todo ello con la finalidad de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.
- g) El régimen de modificación del convenio. A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.
- h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:
  - 1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.
  - 2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto anteriormente, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

### Otros requisitos de validez y eficacia

Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes. Los que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.

Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.

Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.

Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

### ¿Cuáles son los trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos?

Además de los que se establezcan por la normativa de desarrollo, conforme a la LRJSP será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo demás exigido por esta Ley.

### ¿Cuáles son las causas de extinción de los convenios?

Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.

Son causas de resolución:

- a) El transcurso del plazo de vigencia del convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.
- b) El acuerdo unánime de todos los firmantes.
- c) El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes, en cuyo caso, cualquiera de las partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes. Si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio.

- d) Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio.
- e) Por cualquier otra causa distinta de las anteriores prevista en el convenio o en otras leyes.

### ¿Cuáles son los efectos de la resolución de los convenios?

El cumplimiento y la resolución de los convenios dará lugar a la liquidación de los mismos con el objeto de determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes.

En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias.

No obstante lo anterior, si cuando concurra cualquiera de las causas de resolución del convenio existen actuaciones en curso de ejecución, las partes, a propuesta de la comisión de seguimiento, vigilancia y control del convenio o, en su defecto, del responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, podrán acordar la continuación y finalización de las actuaciones en curso que consideren oportunas, estableciendo un plazo improrrogable para su finalización, transcurrido el cual deberá realizarse la liquidación de las mismas en los términos establecidos.

## El sector público institucional (Arts. 81-83 LRJSP)

Como señala la parte expositiva de la LRJSP, en el ámbito de la denominada Administración institucional, la Ley culmina y hace efectivas las conclusiones alcanzadas en este ámbito por la CORA y que son reflejo de la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el mencionado artículo 31.2 de la Constitución, que ordena que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos, y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía.

De forma congruente con este mandato, el artículo 135 de la Constitución establece que todas las Administraciones

Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. La permanente necesidad de adaptación de la Administración Institucional se aprecia con el mero análisis de la regulación jurídica de los entes que la componen.

### ¿Cuáles son los principios generales de actuación de las entidades del sector público institucional?

Estas entidades están sometidas en su actuación a los principios de: legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera así como al principio de transparencia en su gestión.

En particular se sujetarán en materia de personal, incluido el laboral, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales.

Todas las Administraciones Públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción.

### ¿Cómo se controla la existencia y naturaleza de las entidades integrantes del sector público institucional?

Para garantizar la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica, está el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, configurado como un registro público administrativo en el que ha de inscribirse, al menos, la creación, transformación, fusión o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional. La integración y gestión de dicho Inventario y su publicación dependerá de la Intervención General de la Administración del Estado.

El Inventario de Entidades del Sector Público contendrá, como mínimo, la información actualizada sobre la naturaleza jurídica, finalidad, fuentes de financiación, estructura de dominio, en su caso, la condición de medio propio, regímenes de contabilidad, presupuestario y de control así como la clasificación en términos de contabilidad

nacional, de cada una de las entidades integrantes del sector público institucional.

## Las relaciones interadministrativas (Arts. 140-154 LRJSP)

La LRJSP establece en su Título III un régimen completo de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, que deberán sujetarse a nuevos principios rectores cuya última ratio se halla en los artículos 2, 14 y 138 de la Constitución, como la adecuación al sistema de distribución de competencias, la solidaridad interterritorial, la programación y evaluación de resultados y el respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se definen y diferencian dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria y la coordinación, que es obligatoria. Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar.

### ¿Cuáles son los principios generales de las relaciones interadministrativas?

Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Lealtad institucional.
- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
- d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

- f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
- g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
- i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

### ¿En qué consiste el deber de colaboración entre Administraciones Públicas?

Este deber de colaboración interadministrativo implica:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

### ¿Y el deber de cooperación?

A través de este deber, las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera

voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.

La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios.

En los convenios y acuerdos en los que se formalice la cooperación se preverán las condiciones y compromisos que asumen las partes que los suscriben.

Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene.

Los órganos de cooperación, salvo oposición por alguna de las partes, podrán adoptar acuerdos a través de un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes, por cualquiera de las formas admitidas en Derecho, en los términos que se establezcan de común acuerdo.

### Las relaciones electrónicas entre las administraciones públicas (Arts. 155-158LRJSP)

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y su normativa de desarrollo, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

En ningún caso podrá procederse a un tratamiento ulterior de los datos para fines incompatibles con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales.

A este respecto, no se considerará incompatible con los fines iniciales el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos. Fuera del caso previsto anteriormente y siempre que las leyes especiales aplicables a los respectivos tratamientos no prohíban expresamente el tratamiento ulterior de los datos para una finalidad distinta, cuando la Administración Pública cesionaria de los datos pretenda el tratamiento ulterior de los mismos para una finalidad que estime compatible con el fin inicial, deberá comunicarlo previamente a la Administración Pública cedente a los efectos de que esta pueda comprobar dicha compatibilidad.

La Administración Pública cedente podrá, en el plazo de diez días oponerse motivadamente. Cuando la Administración cedente sea la Administración General del Estado podrá en este supuesto, excepcionalmente y de forma motivada, suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar por el tiempo estrictamente indispensable para su preservación.

En tanto que la Administración Pública cedente no comunique su decisión a la cesionaria esta no podrá emplear los datos para la nueva finalidad pretendida. Se exceptúan de lo dispuesto en anteriormente los supuestos en que el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales esté previsto en una norma con rango de ley.

### ¿Qué es el Esquema Nacional de Interoperabilidad?

El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.

### ¿Y el Esquema Nacional de Seguridad?

El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la LRJSP, y está constituido

por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada.

Finalmente, en cuanto a la **reutilización de sistemas y aplicaciones** de propiedad de la Administración, cabe señalar que las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma.

Todo ello sin perjuicio de que las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas, pudiendo ser declaradas como de fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomenta con ello la incorporación de la ciudadanía a la Sociedad de la información.

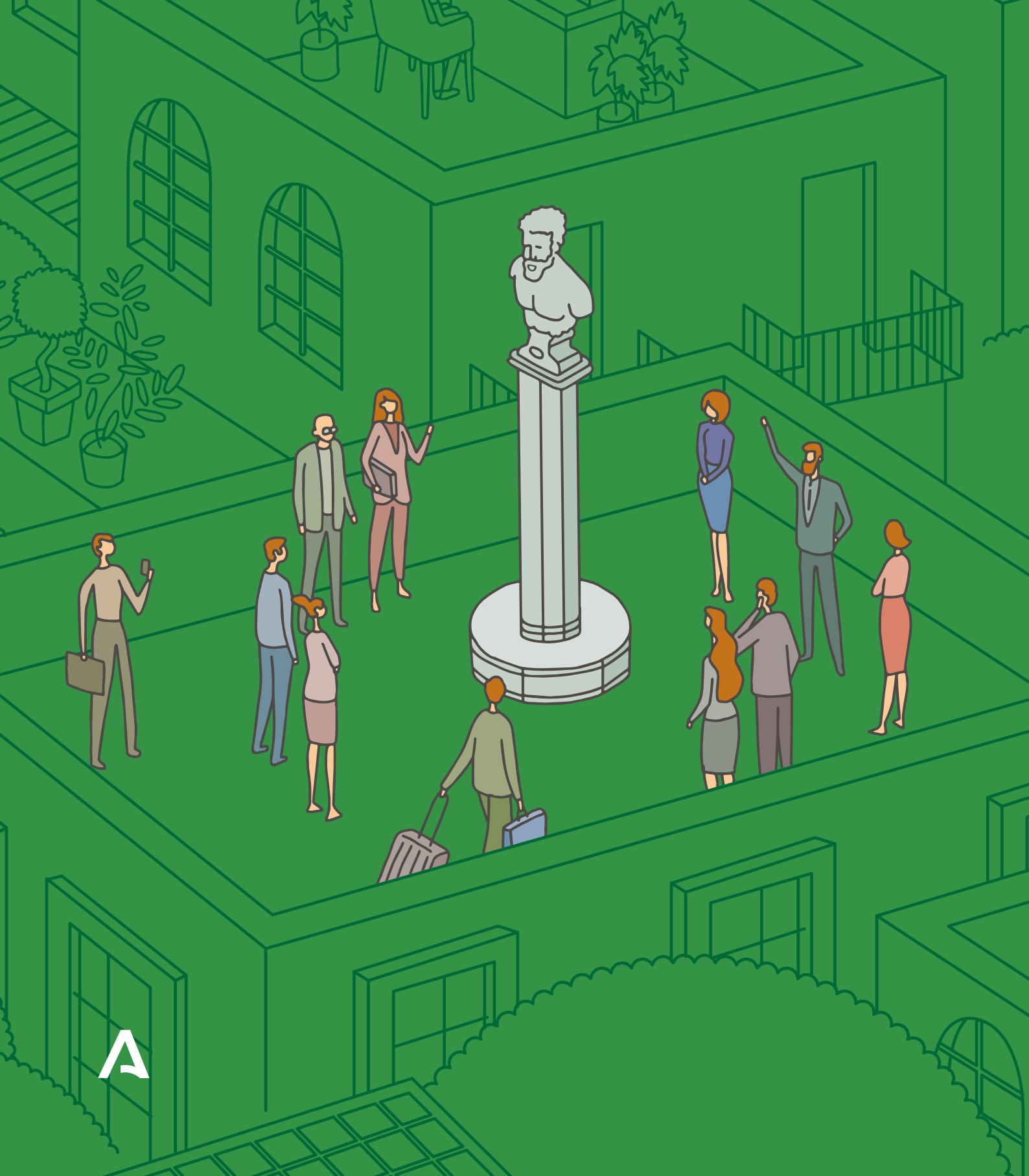
Fernando Cintas Espinal

Consejero Técnico

Viceconsejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública







A

# X. La responsabilidad patrimonial en las Entidades Locales

## 1. Concepto y marco normativo

### ¿Qué se entiende por responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales?

Según establece el art. 106.2 CE: «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

### ¿Qué normativa regula la responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales?

La normativa básica comprende la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículos 91 y 92; y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículos 32 a 35.



## 2. Presupuestos de la responsabilidad patrimonial

### ¿Qué requisitos son necesarios para que exista derecho a la indemnización?

El daño causado debe ser consecuencia del **funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos**, entendidos éstos en un sentido amplio, tanto por acción u omisión de la Administración Pública.

Debe existir una **relación de causalidad** entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El daño ha de ser **antijurídico**, es decir, el particular no tiene el deber jurídico de soportarlo.

El daño ha de ser **efectivo, evaluable económicamente e individualizado** con relación a una persona o grupo de personas.

### ¿A quién corresponde la prueba de la concurrencia de estos requisitos?

Al reclamante, salvo que la entidad local alegue como circunstancia de exención de su responsabilidad la fuerza mayor, en cuyo caso es a ella a quien, según reiterada jurisprudencia, corresponde la prueba de la misma.

## 3. Procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial

### ¿Cuál es el plazo para reclamar?

Un año, desde que se produjo el hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

### ¿Cómo se inicia la reclamación por responsabilidad patrimonial?

La forma más usual es a instancia del interesado, aunque también puede iniciarse de oficio.

### ¿Dónde se presenta la reclamación?

En cualquiera de los registros y oficinas a que se refiere el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

### ¿Qué documentos puede aportar el reclamante?

En la reclamación deberá especificarse las lesiones producidas, la relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica, si fuera posible, y el momento en que la lesión se produjo, pudiendo acompañarse de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos, y de la proposición de prueba.

### ¿Cuáles son las fases del procedimiento de responsabilidad patrimonial?

Las generales del procedimiento administrativo común, con las especialidades de los artículos 67, 81, 91 y 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión. Asimismo, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, cuando la indemnización sea igual o superior a 15.000 euros.

#### ¿Cuál es el plazo de resolución?

El plazo es de seis meses y la resolución debe ser motivada. Transcurrido dicho plazo sin resolución se podrá entender que el silencio tiene efectos desestimatorios de la indemnización.

#### ¿Qué recursos se pueden interponer?

Recurso potestativo de reposición o recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional que corresponda.

#### ¿Cabe la tramitación simplificada del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial?

Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento lo aconsejen, la Administración Local podrá acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento, la cual conlleva una reducción del plazo para resolver, así como un menor número de trámites a realizar.

## 4. Indemnización

#### ¿Cómo se evalúan los daños para la indemnización?

Las indemnizaciones se calculan con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa, y demás normas aplicables, teniendo en cuenta el valor de mercado. En caso de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

#### ¿Qué fecha ha de tenerse en cuenta para calcular la indemnización?

La indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el INE, y de los intereses de demora que procedan.

#### ¿Cuáles son los medios previstos para indemnizar?

De la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se colige que podrá ser en metálico, ya sea abonado por una sola vez o mediante pagos periódicos, o compensado en especie. En estos dos



(cc0) Imagen de Leandro Aguilar en Pixabay

últimos casos se exige, además de acuerdo con el interesado, que resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público.

## 5. Concurrencia de responsabilidades de las administraciones públicas

### ¿Qué ocurre cuando no se tenga claro cuál es la Administración responsable del daño causado?

Si la responsabilidad deriva de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones, éstas responderán solidariamente.

En el resto de supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a criterios de competencias, interés público tutelado o intensidad de la intervención. En los casos en que estos tres criterios no puedan determinarse, la cuestión se resolverá mediante responsabilidad solidaria.

## 6. La responsabilidad patrimonial en la contratación pública

### ¿Quién responde de los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de un contrato?

El artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece como regla general la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

No obstante, si los daños y perjuicios han sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o consecuencia de vicios del proyecto elaborado por ella, será responsable la Administración Local.



(cc0) Imagen de Jens P. Raak en Pixabay



## 7. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas

### ¿Qué tipos de responsabilidad pueden ser exigibles?

Las autoridades y el personal al servicio de la Administración, en su actuación ordinaria, pueden incurrir en responsabilidades de las que pueden derivarse importantes consecuencias. Podemos distinguir los siguientes tipos de responsabilidad exigible: responsabilidad patrimonial, responsabilidad penal y civil derivada del delito y responsabilidad contable.

### ¿En qué consiste la responsabilidad patrimonial?

La entidad local podrá exigir de oficio a sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por los daños y perjuicios causados tanto a los particulares como a la administración mediando dolo, culpa o negligencia grave.

A tal efecto, la ley prevé que los particulares exijan directamente a la Administración Pública las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por sus autoridades y personal. Posteriormente, la Administración ejercerá la acción de regreso contra su personal a fin de exigir la responsabilidad en que hubieran incurrido.

### ¿Cuál es el procedimiento a seguir para la exigencia de tal responsabilidad?

El procedimiento para la exigencia de tal responsabilidad se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

- a) Alegaciones durante un plazo de quince días.
- b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.
- c) Audiencia durante un plazo de diez días.

- d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
- e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

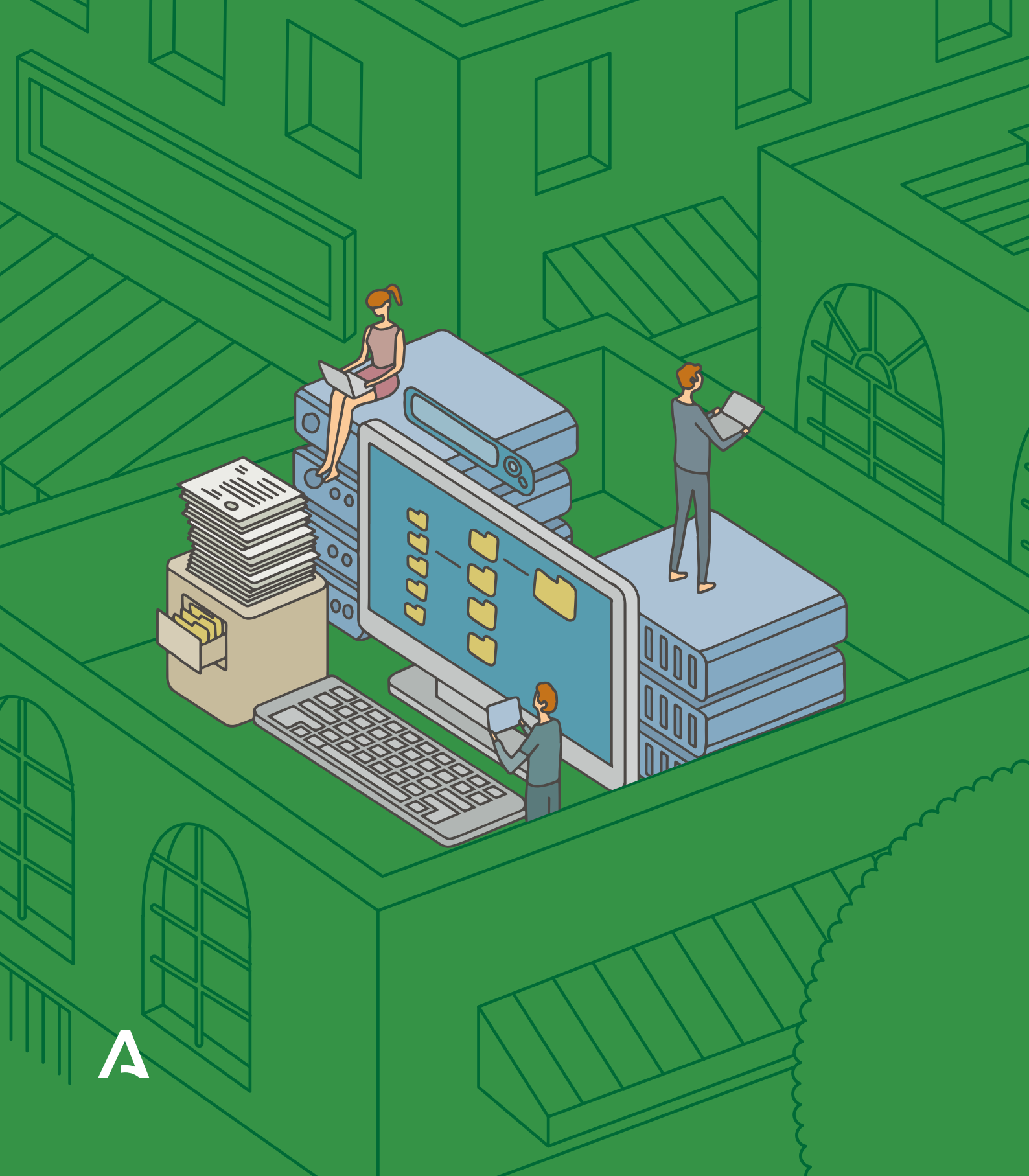
### ¿Qué se entiende por responsabilidad penal y civil derivada del delito?

El Artículo 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, regula la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito, las cuales se exigirán de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente. El Código Penal recoge una tipología concreta en relación con los empleados públicos, en su Título XIX “Delitos contra la Administración pública”.

### ¿Qué es la responsabilidad contable?

Incorre en responsabilidad contable el que por acción u omisión contraria a la ley menoscabe los caudales o efectos públicos, quedando obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados, resultando de aplicación las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento de dicho Tribunal.

Alba Tejero Furniert  
Jefa Gabinete Alcaldía Mijas



A

# XI. El Catálogo Electrónico de Procedimientos de la Administración Local (cep@l)

## 1. Punto de partida del proyecto cep@l

### 1.1. Escenario Normativo

El Plan de Acción de administración electrónica de la Unión Europea 2016–2020, busca acelerar la transformación digital de la administración para:

- Modernizar las administraciones públicas.
- Conseguir el Mercado Único Digital.
- Implicar a ciudadanos y empresas en la prestación de servicios de alta calidad.

La Administración General del Estado ha desarrollado el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, partiendo de la Estrategia TIC como marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos, así como los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital con un horizonte temporal hasta 2020, dicha estrategia TIC incorpora a su vez las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la elaboración de estrategias de Administración digital.

En este marco nace la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece como uno de sus ejes fundamentales la implantación definitiva de la tramitación electrónica como forma de actuación habitual de las Administraciones Públicas. El objetivo último es lograr una Administración sin papel, basada en un funcionamiento íntegramente electrónico, mejorando así su eficacia y su eficiencia, y aumentando las garantías de las personas interesadas.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó, el 6 de septiembre de 2016, el Plan de Acción Andalucía Smart 2020, a través el cual se han puesto en marcha una serie de infraestructuras y servicios basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el objetivo de alcanzar un modelo sostenible de «smart region». Una de sus actuaciones, en relación con el impulso de la actuación digital de las administraciones públicas, en este caso de las locales, es el Modelo Objetivo de Ayuntamiento Digital (MOAD), que constituye un modelo sostenible de gobierno electrónico para la administración local de Andalucía, y que cuenta con un catálogo único de

procedimientos que debe ser sustituido paulatinamente por el Catálogo Electrónico de Procedimientos de la Administración Local (cep@l) para garantizar que todos los ciudadanos de Andalucía accedan a la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos de igual manera en todo el territorio.

## 1.2. Escenario de funcionamiento de las entidades locales

Partíamos de un punto en el que:

1. No existía una definición jurídica rigurosa de los procedimientos administrativos que dan forma a la actuación de las administraciones locales, esta ausencia de definición provocaba que cada entidad local tramitara sus procedimientos como mejor considerase, normalmente como

se venía haciendo de manera tradicional en cada administración (el papel lo aguantaba todo, pero el formato electrónico no), generándose importantes defectos en la generación de los expedientes administrativos.

2. La tecnología (los tramitadores electrónicos sobre los que se instruyen los expedientes) condicionaba el cumplimiento de la legalidad (la tramitación de los procedimientos), pues la práctica generalizada era que cada tramitador incluyera un catálogo de procedimientos propio, cuya definición no dependía tanto de las características legales que resultaran de aplicación a cada procedimiento, sino de la tecnología usada por el tramitador al que estuviera asociado.

**Esta situación suponía una importante anomalía que cep@l quería contribuir a corregir, a partir de la separación de ambas soluciones: catálogo de procedimientos administrativos y herramientas de tramitación.**

## 2. ¿Qué es cep@l?

Es el nombre del Catálogo Electrónico de Procedimientos de la Administración Local que ha desarrollado la Junta de Andalucía a través de su Secretaría General de Administración Local.

De manera muy resumida se puede definir como un recurso:

- De carácter jurídico-procedimental en soporte electrónico cuya utilización podrá solicitar, de forma voluntaria, cualquier entidad local.
- Compuesto por una relación ordenada e individualizada de procedimientos administrativos, normalizados, simplificados, garantizados jurídicamente, y que permiten su tramitación íntegra en formato electrónico.
- Actualmente integrado por 452 procedimientos, agrupados en doce familias: bienes; contratación; hacienda-intervención; hacienda-tesorería; organización y funcionamiento; participación, transparencia y asistencia a entidades locales; personal; población y demarcación territorial; régimen jurídico, potestad reglamentaria y sancionadora; servicios públicos; urbanismo, vivienda, obras y medio ambiente. En breve se comenzará a trabajar en la definición de nuevas familias de procedimientos, como la de los específicos de los municipios de gran población.

- En que cada uno de estos procedimientos está integrado por los siguientes elementos:
  - » Ficha descriptiva.
  - » Flujos de tramitación.
  - » Documentación a generar para su tramitación electrónica.
  - » Esquema de metadatos, cuadros de clasificación y series documentales.
- Que da cobertura a la totalidad de las actuaciones, internas y externas, de cualquier tipología de entidad local: provincial, municipal, inframunicipal o asociativa.

### 2.1. Objetivos

**Este proyecto nace con dos grandes objetivos:**

1. Aportar seguridad jurídica, creando un catálogo de procedimientos administrativos de la administración local (cep@l) definido por personal con perfil jurídico de dilatada experiencia en la administración local, a partir de la normativa sectorial de aplicación a cada procedimiento y de la que los afecta con carácter general (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) generando

una solución jurídica y procedimental independiente de las tecnologías definitorias de los tramitadores de expedientes electrónicos (herramienta tecnológica).

2. Garantizar la interoperabilidad entre cep@l y los gestores públicos de expedientes electrónicos, generando un catálogo de procedimientos que pueda ser utilizado por cualquier tramitador, con independencia de los requerimientos tecnológicos de este. Para ello, los procedimientos incluidos en cep@l han sido modelados empleando un lenguaje estándar que simplifica su representación, denominado Business Process Model and Notation (BPMN).

## 2.2. Ventajas

Del cumplimiento de estos dos objetivos se derivan una serie de ventajas para las entidades locales:

1. Facilitar la sostenibilidad del catálogo y de los diferentes tramitadores, desvinculando las actualizaciones de ambos, de manera que se abunde en una mayor eficiencia en uso recursos públicos.
2. Trabajar en sistemas unificados, pues al poder utilizarse un mismo catálogo por cualquier tramitador, se sistematiza la actuación de las entidades locales, así como la forma en la que ciudadanos y empresas se relacionan con este nivel de administración a lo largo de todo el territorio andaluz.
3. Ahorrar costes de funcionamiento para las entidades locales, pues cep@l es un recurso que se pone a disposición de estas sin exigirles ninguna contrapartida económica.
4. Universalidad entendida desde una doble faceta:
  - » Servir a todas las entidades locales, al incluir los procedimientos desarrollados por cualquier tipología de entidad local: municipal, provincial, menor, asociativa.
  - » Permitir una actuación plenamente electrónica de las entidades locales, al incluir todas las tipologías de procedimientos desarrollados por estas: internos (que no tienen consecuencias sobre terceros) y externos (los que las relacionan con la ciudadanía, las empresas o con otras administraciones públicas).
  - » Además, este carácter universal se extiende al ámbito tecnológico, dado que cep@l se ha concebido para poder ser desplegado y usado sobre cualquier tramitador electrónico de expedientes.
5. Unicidad y Eficiencia:
 

Del espíritu de las Leyes 39 y 40 se desprende que las Administraciones Públicas procuren el uso de sistemas de información comunes, compartiendo plataformas y recursos, en la medida que estos puedan servir a todos. Fomentando así el empleo racional de los fondos públicos. En este sentido, cep@l se constituye en recurso jurídico-procedimental que aspira a ser empleado por todas las entidades locales de Andalucía, mejorando así la eficiencia de la Administración local desde una doble perspectiva:

  - » Ser un sistema único para que la ciudadanía y la empresa se relacionen con las entidades locales. Reduciendo así la dificultad y las cargas administrativas, que para el usuario externo tiene el trabajar con diferentes sistemas al tramitar expedientes administrativos en entidades distintas.
  - » Ser un sistema único de trabajo para los empleados públicos de la administración local mejorará notablemente la eficiencia de estos cuando se trasladen a puestos de trabajo situados en otras entidades locales. Esta situación es muy habitual entre determinados cuerpos de funcionarios que prestan sus servicios en las entidades locales, como los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional: Secretarios, Interventores y Tesoreros de las entidades locales. Y dada la relevancia de las funciones que tienen encomendadas por ley para el correcto discurrir de la actuación municipal, resultan obvias las ventajas de mantener un sistema de trabajo común en todas las entidades locales que evite tiempos de adaptación e ineficiencias innecesarias.
6. Personalización: cep@l incluye 452 procedimientos a partir de los cuales cada entidad local podrá configurar su catálogo personalizado de procedimientos, seleccionando aquellos que considere necesarios para su actuación (debe recordarse al lector que cep@l incluye los procedimientos necesarios para la actuación de cualquier tipología de entidad local).
7. Gratuidad:
  - » Ya se han citado antes las obligaciones de reutilización de plataformas públicas y de eficiencia en la gestión de los recursos públicos a los que están sometidas las administraciones públicas.
  - » Por ello resulta importante destacar que la Junta de Andalucía no repercutirá ningún coste por uso a las entidades locales que utilicen cep@l, lo que supondrá un importante ahorro para la administración local.

Por último, cabe destacar que cep@l constituye una solución pionera y única en España, donde ninguna Comunidad Autónoma ha acometido un proyecto de características similares.

## 3. Modelo de gobierno de cep@l

Para acometer de manera válida el diseño conceptual de cep@l y convertirlo así en una solución eficaz, capaz de satisfacer las expectativas de sus usuarios, la Secretaría General de Administración Local ha contado, desde el primer momento, con aquellos colectivos profesionales implicados en la implantación del modelo electrónico de gestión en la administración local.

La colaboración desarrollada por estos profesionales se ha organizado a través de una serie de grupos de trabajo, constituidos a tal efecto, que en el marco del proyecto para crear y poner en explotación cep@l, fueron los siguientes:

- 1. Grupo de trabajo jurídico:** constituido por representantes del Consejo de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Andalucía (COSITAL Andalucía), como colegio profesional que representa a este colectivo de funcionarios que tiene reservadas por ley, entre otras, las actuaciones relativas a la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo; el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria; o las referidas a la tesorería de las entidades locales. Conociendo que el trabajo de este cuerpo funcional consiste en facilitar que la acción de los Gobiernos Locales se lleve a cabo conforme a legalidad vigente, a través de las funciones reservadas ya descritas, resulta muy fácil imaginar el nivel de conocimiento que tienen acerca de los procedimientos administrativos a través de los cuales se sustancia la actuación de las entidades locales. De ahí que su participación y grado de implicación en el desarrollo de cep@l haya resultado de vital importancia para asegurar su calidad final.
- 2. Grupo de trabajo tecnológico:** compuesto por los representantes en materia tecnológica de las diputaciones provinciales andaluzas, en cuanto administraciones competentes, en aplicación del artículo 36.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para la prestación de servicios de administración electrónica en los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes (que suponen un total del 89,63% de los municipios de Andalucía). La dilatada experiencia en el ejercicio de esta competencia los hace expertos conocedores de los tramitadores de expedientes electrónicos mantenidos por las Administraciones

Públicas en los que debe desplegarse cep@l, por lo que su colaboración es muy valiosa.

- 3. Grupo de trabajo archivístico y documental:** integrado por profesionales de los archivos locales, tanto de diputaciones, como de Ayuntamientos andaluces, que han aportado su visión técnica a un proyecto trascendente para la implantación de la administración electrónica en las entidades locales. La actuación de este colectivo, integrando la gestión documental en los procesos de gestión administrativa y en las herramientas que los soportan, resulta imprescindible para definir los elementos que harán perdurable, valiosa y de calidad la información que generan los documentos. Los documentos, también los electrónicos, muestran cómo se gobierna y la gestión de su difusión y preservación son la base de la transparencia, la rendición de cuentas y la creación de riqueza social. La presencia de este colectivo en el desarrollo de cep@l completa los entornos de seguridad tecnológica y jurídica ya descritos, con el de la gestión y preservación del patrimonio documental para la historia.

Además de con los mencionados grupos de trabajo, en las primeras fases de desarrollo del catálogo se contó con la participación de representantes de la Administración General del Estado, a través de la entonces Subdirección General de Impulso para la Administración Electrónica y Servicios al Ciudadano, que entre otras, contaba con las competencias de desarrollo de programas y proyectos facilitadores del acceso electrónico de la ciudadanía y empresas a los servicios públicos; así como de promover la cooperación entre las administraciones públicas. Por último, colaboraron otros centros directivos de la Junta de Andalucía especializados en el ámbito de las telecomunicaciones y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Como muestra del dinamismo inherente a un producto como cep@l y fruto de la experiencia obtenida durante sus fases de creación y puesta en servicio, es muy probable que el modelo de gobierno del proyecto se enriquezca con la inclusión de nuevos grupos de trabajo, como el dedicado a la gestión integral del cambio, aspecto de vital importancia si quiere acometerse con éxito cualquier proyecto innovador en el seno de cualquier organización.



## 4. Fuentes de financiación

Para la creación y puesta en funcionamiento de cep@l se invirtieron 2,5 millones de euros financiados, en un 80%, por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEDER), dentro del marco operativo FEDER 2014-2020, generándose una operación específica incluida en el Objetivo Temático 2: Tecnologías de la Información y comunicación financiados con FEDER. Actuación centrada en impulsar una administración electrónica más abierta, transparente, disponible y próxima, incrementando el uso de los servicios públicos electrónicos por parte de la ciudadanía y las empresas, así como de la Estrategia de Open Data. El 20% restante está financiado por la Junta de Andalucía, a través de la

Secretaría General de Administración Local, que es el centro directivo encargado de su desarrollo y mantenimiento.

En la actualidad está finalizando la licitación de un contrato de mantenimiento, evolución jurídica y tecnológica de cep@l, dotado con un presupuesto total de 1.115.945,60 euros, que será financiado íntegramente por la Junta de Andalucía.

Esta continuidad evidencia el claro compromiso que demuestra la Junta de Andalucía por mantener actualizado cep@l y por no repercutir a las entidades locales usuarias coste alguno por su uso.

## 5. Mejoras

Aunque son muchas las mejoras derivadas del uso de cep@l y gran parte de estas ya han ido apareciendo a lo largo de este texto, me gustaría, a modo de resumen, enunciarlas brevemente diferenciando entre las que afectan a las entidades usuarias, y la ciudadanía o empresas.

**Para la administración local, supone:**

- Desarrollar una tramitación íntegramente electrónica de todos sus procedimientos, en cualquiera de sus fases: internas y externas. Que además de ser una demanda de la sociedad actual, supone una obligación legal en curso.
- Mejorar su eficacia y su eficiencia al reducir los tiempos de respuesta y los márgenes de error en sus actuaciones.
- Impulsar la reorganización de la estructura administrativa de las entidades usuarias y su adaptación a la realidad de la administración electrónica.
- Un recurso disponible para cualquier entidad local al mismo tiempo, contribuyendo a reducir la brecha existente en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por las diferentes entidades locales.

- Una fuente de ahorro para la Administración Local, dado que su uso no supondrá coste alguno a la administración local.
- Para la ciudadanía y los operadores económicos supone:
- Simplificar procedimientos complejos, reduciendo o eliminando numerosas cargas administrativas aún existentes y favoreciendo la agilidad en la tramitación de los mismos.
- Reducir los tiempos de respuesta de la administración, pudiendo generar determinadas actuaciones administrativas automatizadas.
- Beneficiarse de la prestación automatizada de determinados servicios.
- Mejorar la accesibilidad a la administración local.

## 6. Próximas novedades de cep@l

El próximo contrato de mantenimiento, evolución jurídica y tecnológica de cep@l, que abarcará el marco temporal 2023-2025, ha recogido una serie de cuestiones que contribuirán a mejorar, entre otras, la solidez jurídica, la experiencia de uso, y la arquitectura tecnológica del sistema de información cep@l. abordando además la acometida de nuevos servicios, tales como la construcción de un cuadro de mandos integral o la puesta en marcha de un servicio integral de acompañamiento a la gestión del cambio.

De manera muy esquemática, visitaremos las principales líneas de trabajo en las que seguirá avanzando cep@l durante el próximo bienio:

### 1. Actualización permanente y evolución jurídica de los procedimientos:

principal razón de ser de este catálogo, que incluirá, entre otras novedades:

- » La generación de nuevas familias de procedimientos, como la de los específicos de los municipios de gran población.
- » Inclusión de nuevas utilidades en los procedimientos tales como:
  - » La vinculación de las variables (datos) que deben incluirse en cada plantilla al valor anonimizable / no anonimizable, en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
  - » La vinculación de las variables (datos) que deben incluirse en cada plantilla al tipo de tratamiento de cada dato, en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
  - » La aplicación de la inteligencia artificial a los esquemas de tramitación de los procedimientos cep@l, al definirse sobre estos, que tareas son susceptibles de una actuación administrativa automatizada.

### 2. Plan integral de gestión del cambio:

destinado a cumplir con el doble objetivo de favorecer la implantación de cep@l como catálogo de uso generalizado en las entidades locales del territorio andaluz y de asegurar el cumplimiento de las obligaciones suscritas en los diferentes convenios firmados con las entidades locales usuarias de cep@l.

### 3. Gestión documental,

donde al objeto de abordar la importancia de la gestión documental para el desarrollo de una auténtica administración electrónica, desde cep@l se quiere seguir avanzando en esta línea de trabajo aportando los contenidos, estructura e información necesaria para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las administraciones locales andaluzas.

### 4. Evolución tecnológica,

centrada a su vez en dos líneas de actuación:

- » La incorporación de nuevas funcionalidades en la plataforma cep@l, incluyendo aquellas que faciliten la integración con los gestores de expedientes electrónicos públicos de las entidades locales.
- » La optimización planificada de la arquitectura de la plataforma en general y de todos sus componentes funcionales y tecnológicos, así como del rendimiento y prestaciones de cada uno de dichos componentes.

### 5. Servicio de asistencia a usuarios,

este servicio facilitará la gestión de incidencias, estableciendo un canal de comunicación entre los usuarios y los encargados de resolver dichas incidencias. Proporcionará soporte y ayuda a los usuarios frente a posibles incidencias o dudas generadas en el proceso de despliegue de los procedimientos del sistema cep@l. Asimismo, el servicio permitirá consultar las incidencias abiertas y hacer un seguimiento de las mismas.

### 6. Nuevas funcionalidades específicas para el despliegue.

Dentro del proceso de despliegue continuo que realizan las diferentes Diputaciones Provinciales sobre sus gestores públicos, se requiere de unas mejoras en cep@l que faciliten esta tarea, tanto a las propias Diputaciones Provinciales, como a las entidades locales no provinciales que suscriban el Convenio con la Consejería competente en materia de régimen local para el uso de cep@l.

## 7. Procedimiento de alta en cep@l

El instrumento legal que ha definido la Junta de Andalucía para que las entidades locales interesadas puedan acceder, consultar, descargar y utilizar los procedimientos incluidos en cep@l en sus tramitadores de expedientes, ha sido la del Convenio de colaboración entre ambas partes.

En la actualidad existen dos modelos de convenio:

1. El primero que surgió cronológicamente fue el destinado a las diputaciones provinciales y a las entidades locales que están bajo su asistencia técnica en materia de administración electrónica, convenio que fue suscrito por las ocho diputaciones andaluzas el 20 de julio de 2020 y que puede consultarse en el siguiente enlace:

[https://juntadeandalucia.es/boja/2020/145/BOJA20-145-00009-8366-01\\_00175693.pdf](https://juntadeandalucia.es/boja/2020/145/BOJA20-145-00009-8366-01_00175693.pdf)

Tras la suscripción de este convenio las diputaciones se convirtieron en usuarias de cep@l, habilitándose la posibilidad de que las entidades locales de cada provincia que sean asistidas técnicamente por la diputación

correspondiente puedan convertirse en usuarias de cep@l a través del documento de adhesión al convenio que este incluye como anexo al mismo.

2. El segundo es un convenio pensado para suscribirlo con ayuntamientos que tengan la capacidad suficiente de asumir los compromisos técnicos y personales necesarios para implantar los procedimientos definidos por cep@l en sus correspondientes organizaciones.

En este sentido, la Junta de Andalucía ha impulsado la creación de un convenio tipo para la implantación de cep@l en los ayuntamientos que lo suscriban.

Dicho convenio está disponible en el enlace:

[https://juntadeandalucia.es/boja/2023/16/BOJA23-016-00007-1158-01\\_00276238.pdf](https://juntadeandalucia.es/boja/2023/16/BOJA23-016-00007-1158-01_00276238.pdf)

El procedimiento a seguir por las entidades locales interesadas en darse de alta en cep@l, a través de las dos vías descritas, está representado en el siguiente esquema:



## 8. Identidad corporativa de cep@l

La imagen corporativa de cep@l, el logotipo asociado al mismo, ha sido construido a partir de los conceptos de eficiencia, racionalización, modernización, dinamismo, flujo de tramitación e interrelación.

Dicha imagen extrae los conceptos de su propia definición y toma como base de su construcción el «documento en papel» con objeto de descomponerlo y re-definir su significado.

A este concepto se une la inmediatez y el dinamismo que aportan los medios digitales y el flujo de descarga, así como el color verde y las franjas verticales que le confieren el carácter local intrínseco al catálogo.

Finalmente se constituye una identidad sólida y reconocible, con la capacidad de representar la firme voluntad de modernización de la administración local.

Enlace con el manual de identidad corporativa de cep@l:

[https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/cep@l\\_manual%20identidad.pdf](https://juntadeandalucia.es/export/drupaljda/cep@l_manual%20identidad.pdf)



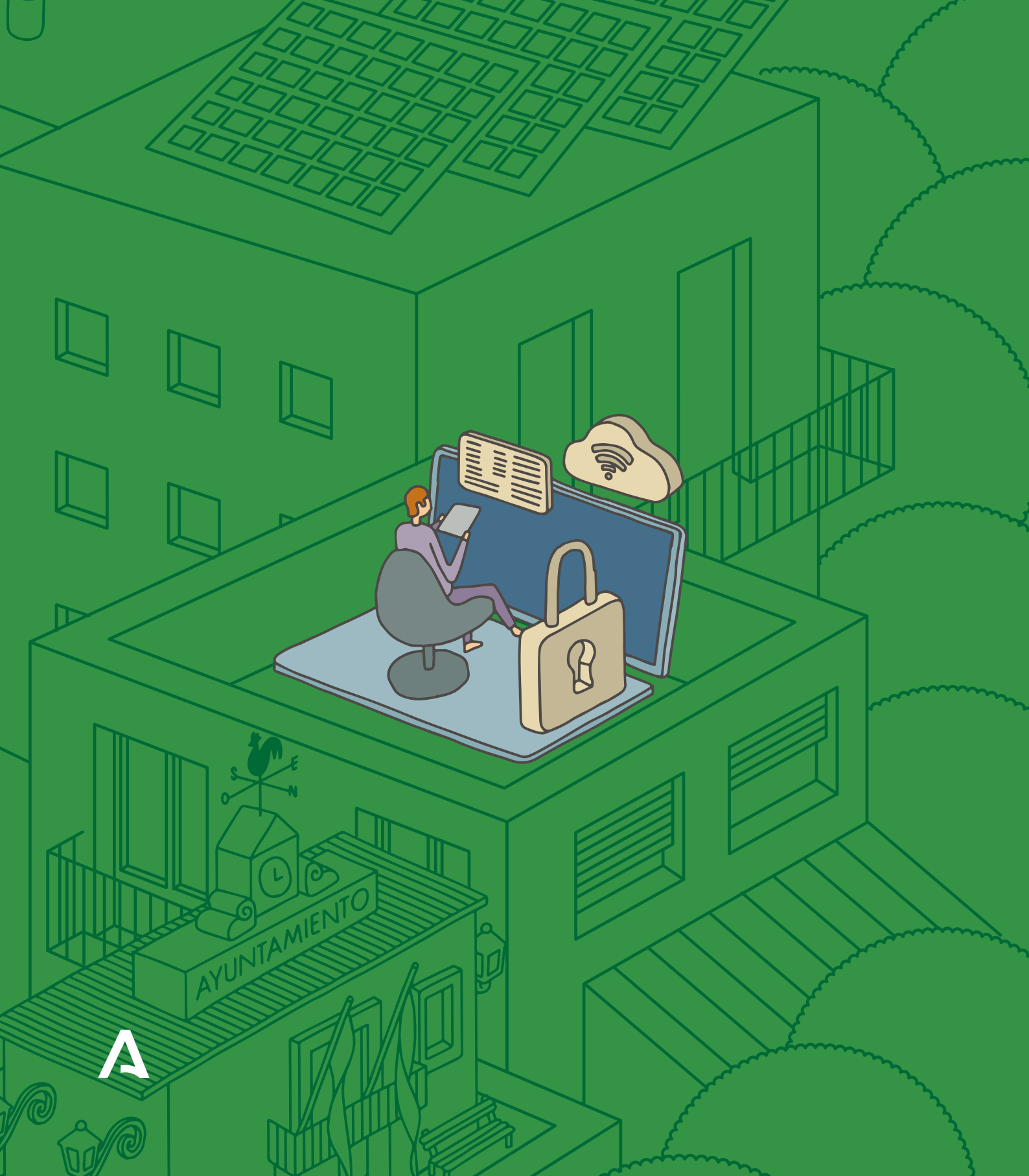
Luis Panea Bonafé

Secretario General

Agencia de la Competencia y de la Regulación  
Económica de Andalucía







A



# XII. Protección de Datos Personales en las Entidades Locales

## 1. Introducción

### ¿En qué consiste el derecho a la protección de datos personales?

El artículo 18.4 de la Constitución Española dispone que «la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos». Así, los redactores de la Constitución ya tuvieron en cuenta por tanto, en el año 1978, las posibles amenazas de un uso incontrolado de la informática y sus efectos negativos sobre los derechos y libertades de las personas. Posteriormente, el Tribunal Constitucional, con base en el mencionado artículo, reconoce como un derecho fundamental, autónomo e independiente del resto de derechos fundamentales, el derecho a la protección de datos, que **consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales, con posibilidad de oponerse a que puedan ser tratados con fines distintos respecto a los que justificaron su recogida.**

### ¿Cuál es la normativa vigente en relación con la protección de datos personales?

Las principales normas reguladoras actualmente vigentes en relación con este derecho son:

- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Esta norma es conocida como Reglamento general de protección de datos o, por sus iniciales, RGPD.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

En el año 2021 otra norma vino a sumarse a las anteriores, para su aplicación en el ámbito relacionado con las infracciones y sanciones penales; se trata de:

- Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención,

detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

Por otra parte, también existe diversa normativa, ya sea de carácter general o sectorial en la que se hace referencia al tratamiento de datos personales en relación con su ámbito de aplicación; lo dispuesto en dicha normativa puede regular aspectos concretos de dicho tratamiento, sin que dicha regulación pueda ir en contra de lo establecido en la normativa citada anteriormente.

### ¿Por qué dictar una norma de aplicación en todos los estados de la Unión Europea?

Con anterioridad a la entrada en vigor del RGPD, y al igual que en España, gran parte de los países de la Unión Europea disponían de normas propias que regulaban la protección de datos personales, consecuencia, fundamentalmente, de la transposición de la Directiva 95/46/CE. No obstante, dicha trasposición no fue homogénea en todos los estados miembros, de modo que existían diferencias en dichas normas entre los países y, por lo tanto, también en la protección de derechos de la ciudadanía, además de suponer una cierta inseguridad jurídica para las empresas que, cada vez más globalizadas, desarrollaban su actividad a través de similares tratamientos de datos en diversos países de la Unión, cada uno de ellos, como se ha mencionado, con una normativa propia en relación a los citados tratamientos.

Esta circunstancia, unida a la necesidad de contemplar los nuevos avances tecnológicos y la realidad de un tratamiento cada vez más generalizado de datos personales a través de Internet y otras redes de comunicaciones, con el riesgo que ello conlleva para los derechos y libertades de las personas llevan al Parlamento Europeo y el Consejo de Europa a aprobar el Reglamento General de Protección de Datos. Su objetivo fundamental es, según su Considerando 10 «**garantizar un nivel uniforme y elevado de protección de las personas físicas y eliminar los obstáculos a la circulación de datos personales dentro de la Unión**», por lo que «**el nivel de protección de los derechos y libertades de las personas físicas por lo que se refiere al tratamiento de dichos datos debe ser equivalente en todos los Estados miembros**».

El RGPD entró en vigor en mayo de 2016, si bien su plena aplicación se postergó al 25 de mayo de 2018, de modo que los Estados miembros y los correspondientes

responsables de tratamientos contaron con dos años para adaptar los mismos a las nuevas exigencias del Reglamento.

La primera gran novedad del RGPD es que, por tratarse de un Reglamento Europeo, es obligatorio en todos sus términos y **directamente aplicable en cada Estado miembro**, sin necesitar norma alguna que lo trasponga, de modo que toda disposición nacional que pudiera oponerse a lo establecido en el mismo, quedó automáticamente desplazada. Ello no obsta para que el propio Reglamento permita a los Estados miembros ampliar la regulación de determinados aspectos de la normativa o concretar elementos de la misma en los que el RGPD deja la decisión en manos de los citados Estados miembros.

### ¿Que aporta la LOPDGDD?

En España ese complemento de la regulación propia de los estados miembros, se hace a través de la LOPDGDD que, publicada el 6 de diciembre de 2018 y en vigor desde el día siguiente, tiene un doble objetivo:

- a) Adaptar el ordenamiento jurídico español al RGPD, y completar sus disposiciones.
- b) Garantizar los derechos digitales de la ciudadanía conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución.

El primero de los objetivos, que es el que se refiere a la materia que estamos tratando, es el que viene a concretar muchos de los aspectos que el RGPD deja en manos de los Estados miembros y, por otra parte, modifica el ordenamiento jurídico para adaptar las normas que pudieran oponerse o contradecir lo establecido en el Reglamento. De acuerdo con este objetivo, no puede hablarse por lo tanto de que la LOPDGDD traspone el Reglamento General de Protección de Datos al ordenamiento jurídico español, ni que es necesaria para que el mismo sea aplicable, ya que, como ya sabemos, el RGPD ya era de completa aplicación en España desde mayo de 2018.

La LOPDGDD modifica también diversa normativa, con objeto, como ya se ha comentado, de adaptar al Reglamento y a la propia LOPDGDD determinadas regulaciones que se contemplaban en las mismas.

## 2. Autoridades de control en protección de datos

### ¿Quien supervisa la aplicación de la normativa de protección de datos?

El Reglamento regula también que cada Estado miembro establecerá que sea responsabilidad de una o varias autoridades públicas independientes («autoridades de control») supervisar la aplicación del mismo.

En la actualidad, la autoridad estatal de control es la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), existiendo también autoridades de control autonómicas en Cataluña (Autoridad Catalana de Protección de Datos-APD-CAT) y en el País Vasco (Agencia Vasca de Protección de Datos-AVPD). Las autoridades de control autonómicas tienen competencia, fundamentalmente, en el sector público de su ámbito territorial, mientras que el sector privado, y el resto del sector público, es competencia de la AEPD.

También, desde el año 2019, Andalucía cuenta con autoridad de control en la materia.

Por otra parte, dado el nuevo escenario en el que existe una normativa comunitaria en la materia y en el que las organizaciones y empresas pueden realizar tratamientos en el ámbito de varios Estados miembros, el Reglamento plantea mecanismos de colaboración y coherencia entre las diversas autoridades de control, así como la creación del **Comité Europeo de Protección de Datos** como organismo de la Unión, con personalidad jurídica, que deber garantizar la aplicación coherente del Reglamento en la misma.

### ¿Quién es la autoridad de control en Andalucía?

Ya en el ámbito de Andalucía, el Estatuto de Autonomía incluye en su artículo 32 la garantía del «derecho de todas las personas al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administraciones Públicas», y además, en su artículo 82 establece que «corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia ejecutiva sobre protección de datos de

carácter personal, gestionados por las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales, y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como por las universidades del sistema universitario andaluz».

Con base en esta regulación estatutaria, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ha venido a asignar dicha competencia al **Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía**, ya que según establece su artículo 43.1, el Consejo es la «autoridad independiente de control en materia de protección de datos (...) en la Comunidad Autónoma de Andalucía». De ahí que entre las atribuciones que dicha Ley encomienda a la Dirección del Consejo se incluya la de «desempeñar las funciones previstas en la legislación sobre protección de datos para su ejercicio por las agencias autonómicas en su caso» [art 48.1.i)], así como la de «resolver las consultas que en materia de (...) protección de datos le planteen las administraciones y entidades sujetas a esta Ley» [art. 48.1.e)].

Aunque el Consejo se crea en el año 2014, no es hasta el 1 de octubre de 2019 cuando materialmente comienza a ejercer la mencionada competencia en el ámbito marcado por el artículo 82 del Estatuto de Autonomía de Andalucía referenciado anteriormente.

Como consecuencia de todo lo expuesto, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía es la autoridad de control autonómica en Andalucía, y es a quien corresponde esta competencia en relación con, como ya se ha mencionado, las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales, y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como las universidades del sistema universitario andaluz.



(cc0) Imagen de Pxhere

### ¿Que competencias tiene una autoridad de control?

Las autoridades de control disponen de poderes de investigación, correctivos, de autorización y consultivos, y en particular, han de **tramitar las reclamaciones** sobre posibles vulneraciones de la normativa de protección de datos personales que, en su ámbito competencial, puedan serle planteadas. A los efectos de dicha tramitación, especialmente cuando sean consecuencia de reclamaciones por una incorrecta respuesta al ejercicio de derechos de los interesados, es muy importante la participación del DPD para aportar información y gestionar en su organización la correcta respuesta a los requerimientos que puedan realizar las autoridades de control.

Ante la comisión de una infracción del Reglamento, estas autoridades pueden imponer, en virtud de sus poderes correctivos, **sanciones** de distinta naturaleza a responsables

y encargados del tratamiento, desde una mera advertencia hasta importantes multas administrativas, pasando por la posibilidad de limitar o prohibir los tratamientos, entre otras. Es muy importante tener en cuenta que, en la determinación de las sanciones, la autoridad de control tendrá en cuenta, entre otros factores, el grado de «responsabilidad proactiva» que se esté aplicando por parte de los responsables a los efectos de la adecuación de los tratamientos a la normativa de protección de datos personales.

De acuerdo con lo establecido en la LOPDGDD, en España las multas administrativas no se aplican a las entidades del Sector Público, si bien la autoridad de control podrá imponer otras sanciones y proponer la iniciación de actuaciones disciplinarias y también, en su caso, incluir una amonestación al cargo responsable con publicación en el boletín oficial que corresponda.

## 3. Conceptos básicos sobre la normativa de protección de datos personales

### ¿Qué son datos personales y qué es un tratamiento de dichos datos?

Concepto básico en la normativa es el de «**dato personal**», que se refiere a toda información sobre una persona física identificada o identificable («**el interesado**»).

Un «**tratamiento**» es cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no.

Es evidente que cualquier entidad local, al gestionar las competencias que le son propias, realiza diversos tratamientos de datos personales que deberán dar cumplimiento a lo establecido en la normativa anteriormente mencionada.

### ¿Quién es el responsable del tratamiento?

De acuerdo con el RGPD el «**responsable del tratamiento**» es la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, solo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento.

Esta figura ocupa un papel fundamental en la normativa sobre protección de datos personales, ya que, como luego veremos, deberá poner en marcha, con una actitud «proactiva», todas las medidas necesarias para que se dé cumplimiento a la mencionada normativa.

Es habitual, en el marco de la administración local, asignar el papel de «responsable del tratamiento» al propio ayuntamiento en relación con las competencias que desarrolla o, en su caso, a una entidad dependiente o adscrita al mismo que lleva a cabo igualmente unos tratamientos específicos derivados de la naturaleza de la misma. La responsabilidad sobre dichos tratamientos, a efectos de la normativa, recae sobre el conjunto de la organización (la persona jurídica), ya sea el propio ayuntamiento o la entidad instrumental de que se trate, y no sobre la

persona física que pueda ser titular de la alcaldía, presidencia o gerencia correspondiente.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que en un ayuntamiento, por ejemplo, también pueden existir otros responsables del tratamiento distintos de la propia entidad municipal: se trata de los distintos grupos municipales, que pueden considerarse responsables del tratamiento en relación con los datos personales a los que tienen acceso y sobre los que realizan determinados tratamientos.

### ¿Cuáles son los principios que establece el RGPD?

El Reglamento enumera en su artículo 5 los **principios** relativos a los tratamientos de datos personales. Son estos:

- «**licitud, lealtad y transparencia**», en relación con el interesado
- «**limitación de la finalidad**», de modo que los datos sean recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos
- «**minimización de datos**», por el que los datos serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados
- «**exactitud**», para que los datos tratados sean exactos y, si fuera necesario, actualizados
- «**limitación del plazo de conservación**», de modo que los datos personales se mantendrán de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento
- «**integridad y confidencialidad**», de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas.

Se añade un principio singular, denominado de «**responsabilidad proactiva**», por el cual el responsable del tratamiento será responsable del cumplimiento de los principios antes mencionados y deberá ser capaz de demostrarlo.



Consecuencia de la aplicación de estos principios serán los requerimientos y obligaciones que habrán de cumplir los responsables y encargados del tratamiento.

### ¿Qué condiciones hacen lícito un tratamiento de datos personales?

En lo que respecta a la «licitud» del tratamiento, se produce una importante novedad en el Reglamento, y es que «el consentimiento», que en la antigua normativa se configuraba como la principal causa que justificaba la posibilidad de realizar un tratamiento (salvo que la ley dispusiera otra cosa), pasa a ser una más de las condiciones que pueden justificar la realización de un tratamiento de datos personales; así, cuando se cumpla al menos una de las siguientes condiciones, se considerará lícito el tratamiento:

- a) el interesado dio su **consentimiento** para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;
- b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un **contrato** en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;
- c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una **obligación legal** aplicable al responsable del tratamiento;
- d) el tratamiento es necesario para proteger **intereses vitales** del interesado o de otra persona física;
- e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en **interés público o en el ejercicio de poderes públicos** conferidos al responsable del tratamiento;
- f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de **intereses legítimos** perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

En el caso de la Administración Pública en general, y de la Administración Local en particular, serán aplicables habitualmente para la legitimación del tratamiento condiciones como la «obligación legal» y «el interés público o ejercicio de poderes públicos», por lo que **no será necesario recurrir al consentimiento** de los interesados en aquellos tratamientos que puedan legitimarse por otra condición, lo que ocurrirá en la gran mayoría de tratamientos llevados a cabo en el Sector Público. En cualquier caso, es muy importante analizar para cada uno de

los tratamientos que se realicen cuáles son las condiciones que lo hacen lícito y determinar la bases jurídicas que lo justifican.

Pero ¡cuidado!. Cuando en el tratamiento se incluyan las llamadas «categorías especiales de datos», de las que luego se hablará, es preciso, antes de analizar la causa de legitimación del tratamiento, comprobar que el mismo puede realizarse debido a que existe además una causa que levanta la prohibición del tratamiento de la «categoría especial de datos» de que se trate.

### ¿Cuando sea necesario, cómo se debe otorgar el consentimiento?

El Reglamento establece igualmente condiciones para obtener el consentimiento, cuando sea necesario hacerlo, siendo destacable la **eliminación** de la posibilidad del **consentimiento «tácito»** existente con la antigua normativa; de acuerdo con el RGPD se considera «**consentimiento del interesado**» toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea **mediante una declaración o una clara acción afirmativa**, el tratamiento de datos personales que le conciernen. El Reglamento, en su artículo 8, hace especial mención a las condiciones aplicables al consentimiento de menores.

### ¿Qué son las categorías especiales de datos?

Los llamados «datos especialmente protegidos» con la anterior normativa, con alguna variación, pasan a denominarse «**categorías especiales de datos**», siendo los siguientes:

- datos que revelen origen étnico o racial
- opiniones política
- convicciones religiosas o filosóficas
- afiliación sindical
- datos genéticos
- datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física
- datos relativos a la salud
- datos relativos a la vida sexual o la orientación sexual de una persona física.

El Reglamento prohíbe el tratamiento de las categorías especiales de datos, si bien establece excepciones a esta prohibición cuando se den determinadas circunstancias, entre las que están: que se diera el consentimiento



explícito (aunque no en todos los casos) por parte del interesado, que el tratamiento sea necesario para el cumplimiento de determinadas obligaciones o el ejercicio de derechos específicos, que fuera necesario para proteger intereses vitales, que el interesado hubiera hecho manifiestamente públicos los datos, para fines médicos o en el ámbito de la salud pública, y otras, como se recoge en el artículo 9.2 RGPD.

Por lo tanto, y como ya se ha mencionado, cuando vayan a tratarse categorías especiales de datos es preciso, en primer lugar, determinar la causa que permite levantar la prohibición del tratamiento de dichos datos (art. 9.2 RGPD) y, posteriormente, establecer la condición que legitima el tratamiento (art. 6.1 RGPD); con independencia, claro está, de verificar que el tratamiento cumple los principios establecido en el Reglamento (art. 5 RGPD).

### ¿Qué es un encargado del tratamiento? ¿Puede ser cualquiera que el responsable determine?

Hay ocasiones en que para que el responsable del tratamiento pueda desarrollar adecuadamente las funciones que ha de llevar a cabo necesita que alguien, que no está bajo su dependencia directa, realice determinadas operaciones con los datos personales que son de su responsabilidad; un ejemplo de esa colaboración puede ser un contrato, un convenio o una encomienda. Quien realiza esas operaciones de tratamiento, por encargo del responsable, se denomina «encargado del tratamiento».

Así, la normativa define al «**encargado del tratamiento**», como la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento.

El responsable del tratamiento **ha de elegir únicamente un encargado que ofrezca garantías suficientes** para aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas para el tratamiento sea conforme a los requisitos del Reglamento y se garantice la protección de los derechos del interesado. **El tratamiento por parte del encargado se registrará por un contrato u otro acto jurídico** que lo vincule respecto del responsable y establezca el objeto, la duración, la naturaleza y la finalidad del tratamiento, el tipo de datos personales y categoría de interesados, y las obligaciones y derechos del responsable; el Reglamento determina los contenidos mínimos que el mencionado contrato o acto jurídico ha de estipular. **El responsable deberá velar por**



(cc0) Imagen de Angela Roma en Pexels

### el cumplimiento de los compromisos del encargado en relación con la protección de datos personales.

No hay que pensar en el encargado exclusivamente como una entidad que mantiene su vinculación jurídica con el responsable de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público, sino que también pueden tener la consideración de encargados del tratamiento aquellas entidades que, bajo un convenio, acuerdo u otra forma de colaboración, tienen acceso a los datos de carácter personal que gestiona el responsable para realizar tratamientos por cuenta de este.

La LOPDGGDD prevé además que las funciones de encargado de tratamiento, en el ámbito del sector público, pueden atribuirse a través de una norma que las regule.

## 4. Los derechos de los interesados

### ¿Cómo se ha de informar del tratamiento de sus datos a las personas afectadas?

La normativa de protección de datos establece la información que ha de suministrarse a los interesados cuando vayan a tratarse sus datos así como los derechos que pueden ejercer los mismos.

La **información a suministrar** en el momento en que el interesado aporta los datos, o a comunicarle si los datos no provienen directamente del interesado, se describe en los artículos 13 y 14 del Reglamento, y se basa en el principio del transparencia antes mencionado, por el cual los interesados han de disponer de la información sobre el tratamiento de una forma **concisa, transparente, inteligible y de fácil acceso**.

Para facilitar a los responsables de tratamiento la obligación de aportar la información a los interesados, la normativa permite hacerlo «en dos capas», de modo que en el momento de la recogida de datos se ofrezca una información básica en relación con la identidad del responsable del tratamiento, la finalidad del mismo y la posibilidad de ejercicio de sus derechos; también en su caso, de la posible elaboración de perfiles y la posibilidad de oponerse a la adopción de decisiones individuales automatizadas que puedan afectarle. Si el interesado no hubiera sido el que aportara los datos, en la información básica se incluirá también las categorías de datos objeto de tratamiento y la fuente de la que proceden los datos.

En una segunda capa se ofrecería el resto de la información requerida, a través del acceso a una dirección web, un número de teléfono, folletos adicionales, etc; obviamente, en la primera capa de información básica se debe ofrecer la información de dónde acceder a la segunda capa informativa.

### ¿Cuáles son los derechos de los interesados?

Algunos de los derechos que el Reglamento reconoce ya se establecían en la antigua normativa, pero se añaden algunos nuevos; además del derecho a la información,



(cc0) Imagen de Edward Lich en Pixabay

ya mencionado, **el interesado dispone de los siguientes derechos:**

- derecho de acceso
- derecho de rectificación
- derecho de supresión («el derecho al olvido»)
- derecho a la limitación del tratamiento
- derecho a la portabilidad
- derecho de oposición
- derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado que pueda afectarle significativamente

No obstante, también el Reglamento, en su artículo 23 establece determinadas limitaciones que pueden aplicarse en relación con el ejercicio de estos derechos.

Es muy importante que los responsables del tratamiento dispongan del **canal adecuado para facilitar el ejercicio de derechos** y sepan reconocer y gestionar cualquier solicitud sobre los mismos y responder adecuadamente, dado que el Reglamento establece unos plazos de respuesta de obligado cumplimiento (**un mes**, prorrogable a dos más en determinadas circunstancias), y de no verse atendido sus derechos, el interesado podría interponer reclamación ante la autoridad de control, como luego veremos.

## 5. El registro de actividades de tratamiento

### ¿Es necesario declarar y registrar los tratamientos que se llevan a cabo en algún registro público?

El nuevo RGPD no contempla la exigencia de la antigua normativa relativa a la creación de ficheros por una disposición publicada en boletín oficial (en el caso del Sector Público) y su inscripción en el Registro General de Protección de Datos. No obstante, contempla la exigencia de crear por parte de los responsables y encargados de tratamiento el **Registro de las actividades de tratamiento** que deberá contener la información contemplada en el art. 30 RGPD. En particular, en el caso de responsables del tratamiento, incluirá:

- nombre y datos de contacto del responsable y el delegado de protección de datos, figura que se describirá más adelante,
- fines del tratamiento,
- descripción de las categorías de interesados y de datos personales
- categorías de destinatarios
- en su caso, información sobre las transferencias internacionales de datos previstas
- los plazos previstos para la supresión de las diferentes categorías de datos (cuando sea posible), y
- una descripción general de las medidas técnicas y organizativas de seguridad (cuando sea posible).

Este registro de actividades de tratamiento es pieza fundamental sobre el que se centrará la gestión de la protección

de datos en la organización y deberá estar a disposición de la autoridad de control que lo solicite.

En el caso de los responsables pertenecientes al sector público, la LOPDGDD contempla deben dar difusión a un inventario de las actividades de tratamiento que realizan; dicho inventario deberá incluir los anteriores datos, junto con la base legal que legitima los mismos.

### ¿Cómo debe difundirse este Inventario de Actividades de Tratamiento?

A los efectos de una mayor transparencia en los tratamientos de datos personales llevados a cabo por las entidades del sector público, la LOPDGDD modificó la normativa de transparencia, **ampliando las obligaciones de publicidad activa** de la misma a través de la inclusión de un artículo (6 bis) en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con dicha publicación.

La omisión, por tanto, de la publicación del inventario de actividades de tratamiento por parte de cualquier responsable de tratamiento perteneciente al sector público, en particular a una entidad local, supone una infracción tanto de la normativa de protección de datos como de la normativa de transparencia.

## 6. El Delegado de Protección de Datos

### ¿Tiene una entidad local que disponer de Delegado de Protección de Datos?

Efectivamente, una de las novedades mas importantes que conlleva la aplicación de la normativa de protección

de datos personales es que las entidades pertenecientes al Sector Público (también, cuando se dan determinados requisitos, en el ámbito privado) es la **obligatoria designación<sup>1</sup> de la figura del Delegado de Protección de Datos (DPD)**.

1. Artículo 37.1 RGPD.

La obligación de disponer de DPD no solo afecta a un ayuntamiento o diputación provincial, por ejemplo, sino también a todas las entidades o empresas que dependan de ellas. El DPD puede ser común o disponerse de varios DPD.

### ¿Qué funciones tiene un DPD?

El desarrollo de sus actividades y funciones se convierte en pieza clave del adecuado cumplimiento de la mencionada normativa por parte de los responsables del tratamiento, ya que ha de **asesorar** al mismo -y también a su personal- sobre las tareas encaminadas a cumplir con los requisitos que establece la normativa, **supervisar** dicho cumplimiento, atender las **consultas de los interesados** en relación con el tratamiento de sus datos personales y el ejercicio de sus derechos, así como de servir de **punto de contacto** y cooperación con la autoridad de control competente en sus relaciones con el responsable.

### ¿Se tiene que saber si una entidad cuenta o no con DPD?

El mencionado nombramiento deberá ser **comunicado** en el plazo de 10 de diez días **a la autoridad de control** competente<sup>2</sup>, según lo dispuesto en la LOPDGDD y, además, los **datos de contacto del DPD deberán ser publicados** por parte del responsable.

Es importante que la ciudadanía tenga claro cómo ponerse en contacto con el DPD tanto de la entidad local de la que se trate, como de las otras entidades o empresas que dependan de ella.

La autoridad de control, además, facilitará la consulta, a través de su página web, de los delegados de protección de datos que le hayan sido comunicados<sup>3</sup>.

### ¿Quién puede ser DPD?

Es de destacar que la designación del DPD se realizará atendiendo a sus **cualidades profesionales** y, en particular, a sus **conocimientos especializados del Derecho y la práctica en materia de protección de datos** y a su capacidad para desempeñar sus funciones; el DPD puede **formar parte de la plantilla** del responsable o desempeñar sus funciones en el marco de un **contrato de servicios**. No

**necesariamente** la función de DPD ha de ser exclusiva de **una persona física**, ya sea interna a la organización o perteneciente a la entidad con la que se haya establecido un contrato de servicios, sino que puede asignarse también a una **unidad, comisión o grupo de trabajo** previamente existente o creados al efecto.

Una característica fundamental del DPD es que necesariamente ha de desarrollar sus funciones sin que pueda existir **ningún tipo de conflicto de intereses** con otras funciones y cometidos que pueda desarrollar en la organización. Y, sobre todo, que dichas funciones las realizará con completa independencia, sin someterse a ninguna instrucción por lo que respecta a todas las cuestiones relativas al desempeño de las mismas.

De acuerdo con lo anterior no puede considerarse adecuado que la realización de las funciones del DPD recaiga, por ejemplo, en la persona titular de la alcaldía de un ayuntamiento.

Es un **error** frecuente el considerar que el DPD es la persona designada por el responsable del tratamiento para **llevar a cabo las medidas técnicas y organizativas** necesarias para dar cumplimiento a la normativa de protección de datos; de eso se han de encargar otras personas; en relación con esta actividad, sus funciones son, como se ha mencionado, de asesoramiento y supervisión.

### ¿El DPD puede participar en los procedimientos relacionados con las reclamaciones sobre incumplimientos de la normativa de protección de datos personales?

La LOPDGDD refuerza aún más el papel del delegado de protección de datos en caso de reclamaciones ante las autoridades de protección de datos, según se establece en su artículo 37, ya que, por una parte, dispone que el afectado podrá, con carácter previo a la presentación de una reclamación ante la autoridad de control competente, dirigirse al delegado de protección de datos de la entidad contra la que se reclame. En este caso, el DPD comunicará al afectado la decisión que se hubiera adoptado en el plazo máximo de dos meses a contar desde la recepción de la reclamación. Además, cuando el afectado presente una reclamación ante la mencionada autoridad, esta podrán

2. Artículo 34.3 LOPDGDD.

3. En el caso del Consejo, esta consulta puede realizarse en [www.ctpdandalucia.es/consulta-dpd](http://www.ctpdandalucia.es/consulta-dpd).

remitir la reclamación al delegado de protección de datos a fin de que este responda en el plazo de un mes, de modo que **si en ese plazo se tomaran las medidas adecuadas por parte del responsable, la reclamación podría darse como resuelta y proceder a su archivo.**

En resumen, puede decirse que el delegado de protección de datos se convierte en un **facilitador del cumplimiento de la normativa de protección de datos** para los responsables del tratamiento y su personal, para las personas afectadas y también para la autoridad de control competente. Cuanto más adecuado sea su nombramiento y más adecuadamente realice sus funciones, más fácil será el adecuado cumplimiento de la normativa de protección de datos personales.



(cc0) Imagen de Darwin Laganzon en Pixabay

# 7. La responsabilidad proactiva. Medidas técnicas y organizativas

## ¿Qué medidas deben aplicar para el cumplimiento de la normativa?

El principio de responsabilidad proactiva establecía, como hemos visto, que el responsable del tratamiento deberá aplicar las medidas técnicas y organizativas apropiadas a fin de demostrar que el tratamiento es conforme con el Reglamento General de Protección de Datos; medidas que habrán de revisarse y actualizarse cuando sea necesario.

La aplicación de las medidas técnicas y organizativas necesarias se habrán de determinar tras el adecuado **análisis de los tratamientos** y de acuerdo con lo naturaleza, el ámbito, el contexto y los fines del dichos tratamientos, así como los **riesgos** de diversa probabilidad y gravedad **para los derechos y libertades de las personas físicas.**

La obligatoria realización de un **análisis de riesgos** sobre los tratamientos y la aplicación de lo dispuesto en el

**Esquema Nacional de Seguridad (ENS)**<sup>4</sup>, aplicable a los tratamientos de la Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en la LOPDGDD, facilitará la determinación de las mencionadas medidas.

En algunas ocasiones, como luego veremos, será necesario también proceder a la realización de evaluaciones de impacto en relación con la protección de datos, antes de dar inicio a tratamientos que reúnan características especiales que puedan afectar de modo relevante a los derechos y libertades de las personas afectadas.

## ¿Qué es la protección de datos desde el diseño y por defecto?

A los efectos de determinar las medidas adecuadas se deberán tener en cuenta además dos importantes conceptos que se incluye en el Reglamento: «la protección de datos desde el diseño» y «la protección de datos por defecto».

4. Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.



El primero, **protección de datos desde el diseño**, se refiere a que el análisis y la determinación de las medidas a aplicar se realizarán tanto en el momento de decidir y diseñar los medios del tratamiento como en el momento del propio tratamiento, de modo que la protección de datos vaya implícita y forme parte del diseño, la estructura y los datos a manejar en los procedimientos que se lleven a cabo asociados al tratamiento.

El segundo concepto, **la protección de datos por defecto**, tiene especial relación con el principio de «minimización», refiriéndose a que el responsable aplicará las medidas para garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines del tratamiento, lo que afectará, por ejemplo, a los datos que se recaban, a los que se muestran en listados públicos (o al tiempo que está expuesta la información), a los que se remite vía postal de modo que no puedan deducirse de la información visible externamente, al establecimiento de perfiles de acceso a la información de modo solo puedan acceder a los datos las personas autorizadas en cada fase de la tramitación, etc.

### **¿Debe el responsable del tratamiento formar a su personal en materia de protección de datos personales?**

Una de las medidas más importantes que forman parte de la «responsabilidad proactiva» de los responsables de tratamiento es la que se refiere a la concienciación, difusión, participación y apoyo a la **formación de su personal** (a todos los niveles, incluyendo el directivo) sobre los principios y conceptos de la normativa, así como de los procedimientos y directrices que se lleven a la práctica en la organización en relación con las medidas a aplicar con vistas a garantizar el cumplimiento de la misma.

Difícilmente el personal al servicio del responsable podrá dar cumplimiento a los requisitos de la normativa de protección de datos si no conoce cuáles son los conceptos básicos de la misma, los procedimientos que ha de llevar a cabo y la medidas de seguridad que ha de tener en cuenta en los tratamientos en los que participe. La protección de datos ha de formar parte, con carácter transversal, de las rutinas de trabajo de los empleados públicos.

No se trata de que se forme a todo el personal como «expertos en protección de datos», pero sí que, además, de lo anteriormente expuesto, el personal sea capaz de

detectar situaciones y operaciones de tratamiento en los que puede estar comprometiendo la confidencialidad y seguridad de la información, de modo que pueda acudir al DPD para resolver las dudas que se le puedan presentar o para que se apliquen las medidas correctivas en el tratamiento que puedan ser necesarias.

### **¿Qué es una violación de seguridad de los datos personales?**

De acuerdo con el RGPD, una **violación de seguridad de los datos personales**, o como habitualmente se conoce, **una brecha de seguridad** es un incidente que ocasione la destrucción, pérdida o alteración accidental o ilícita de datos personales transmitidos, conservados o tratados de otra forma, o la comunicación o acceso no autorizado a dichos datos. En caso de que se produjera una violación de seguridad de los datos personales, y a menos que sea improbable que dicha violación constituya un riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, el responsable deberá **comunicar a la autoridad de control** la existencia de la misma a más tardar 72 horas después de que haya tenido constancia de ella, con los datos exigidos en el Reglamento.

En determinadas ocasiones, cuando sea probable que la brecha de seguridad entrañe un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, la brecha habrá de ser comunicada además **a los interesados**.

El Consejo dispone, en su página web, de formularios específicos para que le sean notificadas las brechas de seguridad; asimismo, existe una utilidad que ayuda a la decisión sobre si una brecha ha de ser comunicada, además, a las personas afectadas.

En relación con los motivos que pueden dar lugar a una brecha de seguridad, es importante hacer referencia al cada vez número mayor de casos en que la misma es debida a la intrusión de programas informáticos maliciosos que -de modo involuntario- el propio personal activa a abrir ficheros adjuntos a un correo o al ejecutarlos a través de la web. Es muy importante, por una parte, que la entidad disponga de las medidas de seguridad informática adecuadas y las mantenga activas y actualizadas, y, por otra, que el personal sepa detectar situaciones de riesgo de modo que no dé origen a que se produzca la brecha de seguridad.



## 8. Tratamientos con especial riesgo.

### Evaluaciones de impacto sobre protección de datos. Transferencias internacionales

Las Administraciones Públicas, con objeto de una mejor prestación de sus servicios, están incorporando nuevas técnicas y herramientas para el desarrollo de sus competencias. Se produce así una expansión e incremento de calidad de los servicios prestados a través de la «administración digital», objetivo apoyado además por diversas iniciativas en el marco autonómico, nacional y comunitario. Esto hace que esté al alcance de las Administraciones Públicas, en particular de los organismos y entidades que componen la Administración Local de Andalucía, incorporar en la planificación y desarrollo de sus proyectos elementos innovadores que pueden incluir, por ejemplo, el tratamiento masivo de datos de fuentes diversas, el uso de Inteligencia Artificial o técnicas de reconocimiento biométrico, todo ello en algunos casos como soporte de decisiones automatizadas, pudiendo incluir la elaboración de perfiles.

El uso de dichos elementos, con independencia de las ventajas que sin duda aporta en beneficio de la ciudadanía, constituye un factor de riesgo para los derechos y libertades de las personas, en particular, para sus derechos en materia de protección de datos.

#### ¿Cuándo debe realizarse una evaluación de impacto relativa a la protección de datos?

El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) contempla dicha circunstancia y, en virtud del principio de responsabilidad proactiva que han de cumplir los responsables del tratamiento, exigen que sean analizados los riesgos respecto a dichos derechos que puede tener la utilización de estas nuevas técnicas, y que sean adoptadas las medidas técnicas y organizativas necesarias para que dichos riesgos sean minimizados. En particular, cuando

se dan las condiciones que establece el artículo 35 RGPD, es necesaria la realización de una **evaluación de impacto relativa a la protección de datos (EIPD), con carácter previo al inicio de los tratamientos**, que habrá de incluir, como mínimo, los elementos detallados en el apartado 7 del mencionado artículo, entre los que se encuentra, de modo resumido: una descripción sistemática de las operaciones de tratamiento previstas, una evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de dichas operaciones, una evaluación de los riesgos par los derechos u libertades de las personas interesadas y las medidas previstas para afrontar los riesgos.

Como instrumento de ayuda a la detección de los tratamientos que exigen la realización previa de una EIPD, las autoridades de protección de datos españolas han elaborado una lista orientativa de las condiciones que hacen que un determinado tratamiento deba someterse a la misma<sup>5</sup>; además, como instrumento de apoyo a la realización de dichas evaluaciones existen guías y herramientas elaboradas fundamentalmente por la Agencia Española de Protección de Datos, a las que puede accederse a través de su página web<sup>6</sup>.

En cualquier caso, la participación del Delegado de Protección de Datos es imprescindible tanto en la determinación de si un tratamiento debe ser sometido a una EIPD como en la realización de la misma. Por otra parte, el RGPD establece además la posibilidad de realizar ante la autoridad de control una consulta previa al inicio del tratamiento en caso de que la EIPD muestre que el mismo entrañaría un alto riesgo si el responsable no toma medidas para mitigarlo.

5. <https://www.ctpdandalucia.es/area-de-proteccion-de-datos/listado-tratamientos-que-exigen-evaluacion-impacto-o-pueden-estar-exentos-la-misma>.

6. <https://www.aepd.es/es/guias-y-herramientas/herramientas/gestiona-eipd>.



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

Diseñar, desarrollar y llevar a cabo tratamientos que puedan requerir de una EIPD sin llevar a cabo la misma, puede suponer, además de un incumplimiento de la normativa, un importante riesgo para los derechos y libertades de las personas interesadas así como para el éxito del propio proyecto que se está llevando a cabo, que puede verse afectado por cualquier incidencia que pueda producirse y mermar la confianza en el mismo.

### ¿Es posible que por parte de un responsable del tratamiento se faciliten datos personales a entidades externas a la Unión Europea?

La comunicación de datos a entidades no pertenecientes a la Unión Europea se conoce como «**transferencia internacional de datos**», y la regulación sobre si se puede o no realizar o cómo realizarla se establece entre los artículos 44 y 50 del Reglamento. El objetivo será siempre que se mantengan los derechos de las personas afectadas con un nivel de protección similar al que cuenta en la Unión Europea.

Así, la transferencia internacional de datos estará condicionada por el nivel de protección existente en el país de destino y las condiciones contractuales y garantías aplicables a la comunicación de datos y el posterior tratamiento; en ocasiones, se deberá informar a la autoridad de control sobre las transferencias realizadas e incluso contar con la autorización de esta para efectuarlas.

Aunque en principio pueda parecer para una entidad local que el concepto de transferencia internacional de datos

le es ajeno, hay que señalar que en virtud de determinados contratos o encargos de tratamiento (uso de almacenamiento en la nube, sistemas de información de acceso remoto, utilización de licencias para uso de productos online, etc.), puede ser que se estén realizando de hecho las mencionadas transferencias, por lo que es preciso asegurarse que responden adecuadamente a lo establecido en la normativa.

Es relevante en este apartado, hacer mención al artículo 46 bis de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a la ubicación de los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos, y que establece restricciones en relación con los sistemas de información relacionados con tratamientos que pueden afectar a entidades locales:

«Los sistemas de información y comunicaciones para la recogida, almacenamiento, procesamiento y gestión del censo electoral, los padrones municipales de habitantes y otros registros de población, datos fiscales relacionados con tributos propios o cedidos y datos de los usuarios del sistema nacional de salud, así como los correspondientes tratamientos de datos personales, deberán ubicarse y prestarse dentro del territorio de la Unión Europea.

Los datos a que se refiere el apartado anterior no podrán ser objeto de transferencia a un tercer país u organización internacional, con excepción de los que hayan sido objeto de una decisión de adecuación de la Comisión Europea o cuando así lo exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España».

## 9. Reclamaciones por incumplimiento de la normativa

### ¿Quién puede interponer una reclamación por un incumplimiento de la normativa de protección de datos?

Cualquier persona física o jurídica, directamente o a través de representante, en su caso, puede interponer ante la autoridad de control una reclamación por incumplimiento de la normativa de protección de datos, ya sea por una afectación directa en relación con los datos personales de la persona reclamante o por la mera detección del incumplimiento sin que se vean afectados los datos personales de quien reclama. También la autoridad de control, de oficio, puede iniciar expedientes por posibles incumplimientos de la normativa.

El procedimiento a seguir ante supuestas infracciones de la normativa se establecen en el Título VIII de la LOPDGDD.

Las reclamaciones pueden ser de dos tipos:

- por una incorrecta atención al ejercicio de derechos por parte de los interesados, o
- por cualquier otra infracción de la normativa de protección de datos.

### ¿Cómo se tramitan ambos tipos de reclamaciones?

A continuación, de modo resumido se indica el procedimiento habitual de la resolución de las mencionadas reclamaciones

En el **primer caso**, relativo al **ejercicio de derechos**, el objetivo de la resolución que dicta la autoridad de control se centra en que el derecho solicitado sea atendido adecuadamente por parte del responsable del tratamiento.

Habitualmente, la reclamación se traslada por parte la autoridad de control al DPD del responsable de tratamiento reclamado de antes de decidir sobre su admisión a trámite; el DPD tiene entonces el plazo de un mes para realizar ante el responsable del tratamiento las gestiones oportunas para que se dé adecuada respuesta a la

persona reclamante, en cuyo caso, y una vez que se acredite dicha circunstancia, la reclamación puede ser archivada, sin más tramitación por parte de la autoridad de control.

Es importante indicar que una «adecuada respuesta» no significa acceder a todas las peticiones efectuadas por la persona en su solicitud de ejercicio de derechos, sino resolver dicha solicitud de modo justificado, atendiendo al caso concreto y a lo dispuesto en la normativa.

En caso de que la resolución sea admitida a trámite por parte de la autoridad de control se inicia un procedimiento que culmina en una resolución que puede finalmente estimar la reclamación, instando al responsable a tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la misma o desestimar la reclamación por considerarse que no ha existido una inadecuada atención al ejercicio de derechos.

Es preciso destacar cómo la intervención del DPD puede hacer que una reclamación se resuelva de modo rápido y efectivo al lograr que el derecho solicitado sea adecuadamente atendido por el responsable.

En el **segundo caso**, referente a **otras infracciones de la normativa**, se puede establecer igualmente un periodo inicial para que el DPD intente resolver el motivo por el cual se ha interpuesto la reclamación, lo cual puede llevar igualmente a la inadmisión de la misma, si bien, en este caso esto dependerá de la naturaleza y circunstancias de la infracción denunciada. Cuando así proceda en atención a la naturaleza de los hechos, previa audiencia al responsable del tratamiento, se podrá dirigir un apercibimiento, así como ordenar al mismo que se adopten las medidas correctivas necesarias.

La admisión a trámite de la reclamación, en su caso, inicia un procedimiento que puede terminar en el archivo de la reclamación o en el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador contra el responsable del tratamiento

por infracción de la normativa de protección de datos personales.

Los procedimientos sancionadores, a su vez, culminan en el posible archivo del mismo por no quedar acreditada la existencia de infracción, o en resolución declarando la infracción y estableciendo, en su caso, las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se hubiese cometido.

Aunque en España la normativa no prevé la imposición de multas administrativas a entidades del sector público, sí se contempla la transparencia respecto a las sanciones impuestas, a través de notificaciones al infractor, a su superior jerárquico, al Defensor del Pueblo, de su publicación en Internet y, en su caso, en el diario oficial correspondiente.

El régimen sancionador en relación con las infracciones en materia de protección de datos personales se regula en el Título IX de la LOPDGD.

### ¿Cuáles son las infracciones más frecuentes de la normativa de protección de datos?

Las posibles infracciones contra la normativa de protección de datos se contemplan tanto en el RGPD como en la LOPD, y fundamentalmente tienen que ver con el incumplimiento de los principios de la protección de datos, con el inadecuado tratamiento de datos de categoría especial o con la falta de adecuadas medidas técnicas y organizativas para garantizar el cumplimiento de la normativa.

En muchas ocasiones son consecuencia de una deficiente formalización de los procedimientos en materia de protección de datos y de formación y concienciación del personal que realiza el tratamiento de los mismos.

A continuación se relacionan, de modo genérico, y sin ánimo de ser exhaustivos, algunas de las infracciones más frecuentes que se comenten en relación con el tratamiento de datos personales:

- publicación completa de números de DNI en publicación de listados o procedimientos de notificación,
- comunicación innecesaria de datos de denunciantes o de solicitantes de información pública en el proceso de audiencia a las personas afectadas,

- realización inadecuada de los procesos de notificación al divulgarse a terceros información del interesado referente a la misma,
- envío de correos electrónicos sin utilizar la opción de copia oculta, divulgando datos personales (correo electrónico personal) de los destinatarios del correo,
- divulgación incorrecta de códigos seguros de verificación (CSV) de documentos que se difunden ocultando datos personales, que pueden ser accedidos a través del código CSV que no ha sido ocultado,
- firma electrónica conjunta de documentos dirigidos a distintos destinatarios, utilizándose por tanto un único CSV que puede ser consultado por cualquiera de los destinatarios, teniendo acceso a los datos de los demás,
- falta de información a los interesados en la recogida de datos,
- utilización de sistemas de videovigilancia sin las adecuadas medidas de seguridad o sin ofrecer información a los interesados,
- utilización de sistemas de reconocimiento biométrico sin llevar a cabo evaluaciones de impacto que pudieran ser necesarias,
- utilización incorrecta de información a la que se tiene acceso en condición de concejal de un municipio,
- difusión o filtración indebida de documentos que obran en poder de la entidad,
- divulgación inadecuada de datos personales en los plenos municipales o en la difusión que posteriormente se hace de los mismos,
- falta de nombramiento o designación de DPD,
- facilitar documentos a terceros, sin consentimiento del interesado, para su aportación a procesos judiciales, sin que se hayan requerido desde dicha instancia,
- uso de números de teléfono obrantes en expedientes para otra finalidad,
- uso de los datos del Padrón Municipal para finalidades no previstas.

Como hemos mencionado, en la mayoría de las ocasiones estas infracciones podrían evitarse disponiendo de unas correctas medidas técnicas y organizativas para el tratamiento de los datos, de unos procedimientos adecuados para implantarlas y formando adecuadamente al personal en los mismos. Para todo ello es imprescindible el trabajo y la colaboración de la figura del Delegado de Protección de Datos.



## 10. Consideraciones finales

Ante el nuevo escenario normativo en relación con la materia de protección de datos personales, es imprescindible asumir por parte de los responsables de tratamiento, y de modo constante, la necesaria actitud de «responsabilidad proactiva» exigida por el Reglamento.

Este artículo ha intentado mostrar cuáles son los conceptos fundamentales de la nueva normativa y las principales obligaciones de los responsables del tratamiento, pero no ha pretendido exponer de forma exhaustiva todos los aspectos de la misma, algunos de los cuales no se han podido siquiera referenciar.

Como apoyo al conocimiento de sus obligaciones y la aplicación de las correspondientes medidas, las autoridades de control, especialmente la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), han editado numerosas guías y documentos informativos, que pueden obtenerse a través de las páginas web de dichas autoridades. Por su amplio contenido, se recomienda la consulta de la página web de la AEPD ([www.aepd.es](http://www.aepd.es)) donde se puede encontrar, como se ha mencionado, numerosa información de interés para todo el personal que forma parte de la organización del responsable del tratamiento, y que es aplicable tanto a los procedimientos tradicionales que gestionan las competencias municipales como a nuevos proyectos relacionados con la sociedad de la información, como pueden ser aquellos relacionados, por ejemplo, con el trabajo «en la nube» o con las «ciudades inteligentes» («*smart cities*»).

En particular, resulta de especial interés la Guía Sectorial AEPD relativa a «Protección de Datos y Administración Local», en la que además de hacer un repaso a los conceptos principales de la normativa y las tareas que las entidades locales han de realizar para adecuarse a la misma, se plantean ejemplos prácticos y respuesta a las preguntas más frecuentes relacionadas con el tratamiento de datos personales que pueden plantearse en los municipios.

En la web del Consejo ([www.ctpdandalucia.es](http://www.ctpdandalucia.es)) puede encontrarse también información sobre la materia de protección de datos y las competencias del Consejo, acceso a la Ventanilla Electrónica o, entre otros temas, las

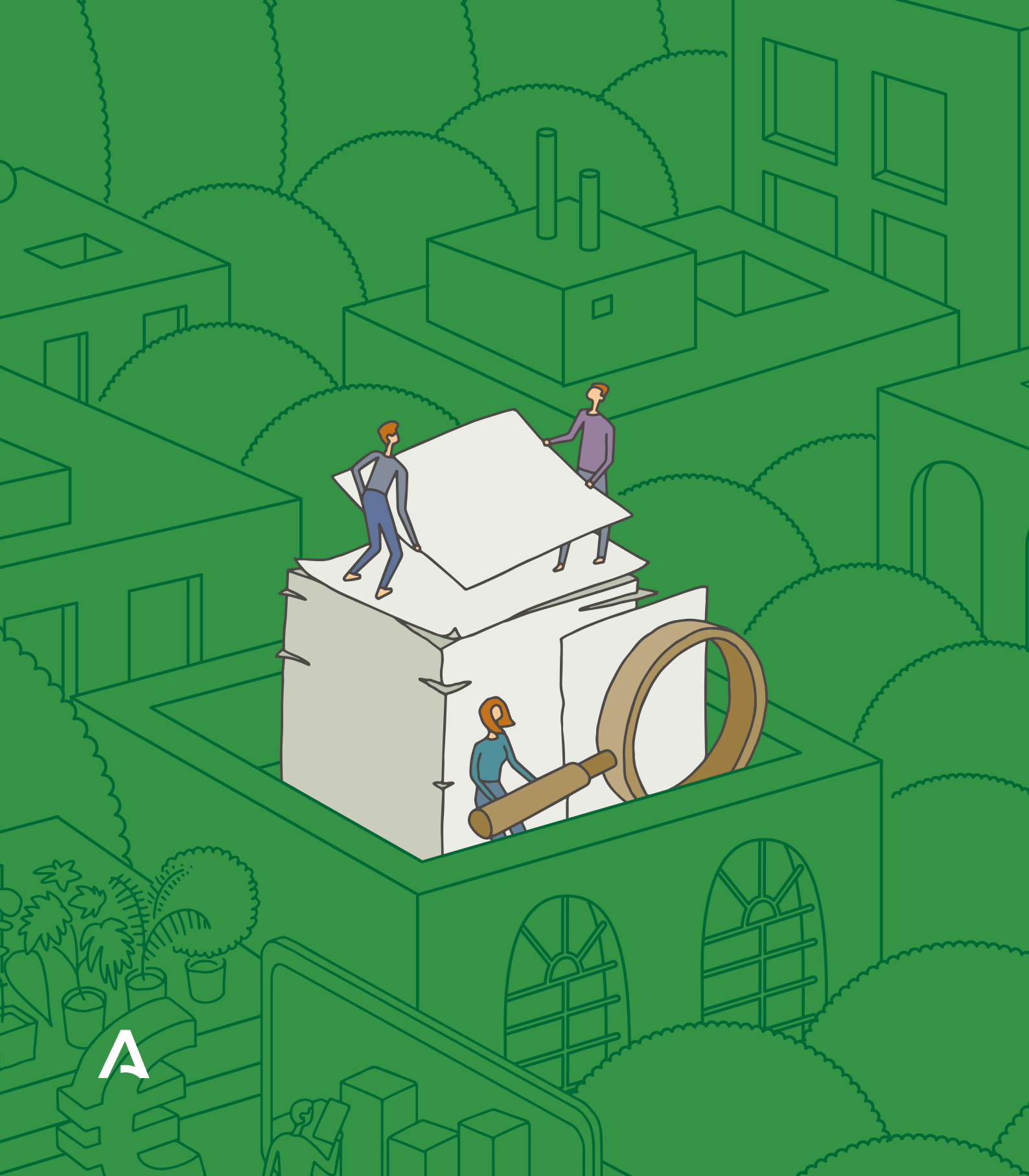


© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

resoluciones emitidas tras los procedimientos de tramitación de reclamaciones.

Por último, es importante señalar, que los nuevos requisitos de la normativa de protección de datos no han de verse solamente como un posible incremento de las obligaciones en relación con el tratamiento de datos personales, sino, sobre todo, como una oportunidad de participar más activamente en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

Área de Protección De Datos  
Consejo de Transparencia y Protección de Datos  
de Andalucía



A



# XIII. La transparencia en las entidades locales

## 1. El marco normativo regulador de la transparencia

La necesidad de potenciar la transparencia en el ámbito de las Administraciones públicas surge ante la exigencia de una sociedad, cada vez más consciente de su papel de control de los gobernantes, que quiere conocer **cómo** se deciden los asuntos públicos, **quién** decide, **cuánto** se gasta y conforme a **qué criterios**.

Y aunque en la mayoría de los países de nuestro entorno ya existía una legislación específica en materia de transparencia, lo cierto es que en España no se ha regulado hasta la aprobación de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG). Legislación básica estatal que ha sido desarrollada por la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

La LTAIBG se dictó en desarrollo del artículo 105 b) CE, que establece que la ley regulará «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas»; del artículo 149 CE, que reserva al Estado la regulación

de «de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE); de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (149.1.13 CE) y de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas» (art.149.1.18 CE).

Es por tanto legislación básica, aplicable a los entes locales, que viene a establecer la información mínima que publicarán de forma periódica y actualizada los entes incluidos en su ámbito de aplicación; así como los límites, incluidos los derivados de la protección de datos de carácter personal; las causas de inadmisión aplicables a las solicitudes de acceso a la información pública, y el régimen



© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

de impugnaciones frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha desarrollado la normativa básica con la aprobación de la LTPA. Cabe mencionar como principales novedades de nuestra Ley, por una parte, el hecho de que amplíe los supuestos de publicidad exigidos por la norma estatal y, por otro lado, que incorpore un **régimen sancionador** en caso de incumplimiento.

La LTPA se estructura en seis títulos. En el primero, de Disposiciones Generales, se encuentran el objeto de la ley y las definiciones; el ámbito subjetivo de aplicación; los principios básicos<sup>1</sup>; y las obligaciones de los ciudadanos respecto al acceso a la información pública<sup>2</sup>. El segundo, regula la Publicidad Activa. El tercero el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública. El cuarto el Fomento de la Transparencia. El quinto de Organización, establece la coordinación y planificación en el ámbito de la Junta de Andalucía, y crea el Consejo de Transparencia

y Protección de Datos. Y finalmente, el sexto regula el régimen sancionador para casos de incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

El sistema de transparencia delimitado por ambas leyes se estructura sobre dos pilares esenciales: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

Por lo que hace a la **publicidad activa**<sup>3</sup>, consiste en la exigencia de que las Administraciones públicas y demás sujetos obligados publiquen determinada información en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web; información que –como veremos más adelante– aparece identificada en la LTPA.

El segundo pilar es el **derecho de acceso a la información pública**, mediante el cual la ciudadanía puede solicitar a la Administración cualquier información que obre en su poder, con independencia de que forme parte o no de las obligaciones de publicidad activa.

1. Principios básicos (Art.6 LTPA): transparencia, libre acceso, responsabilidad, no discriminación tecnológica, veracidad, utilidad, gratuidad, facilidad y comprensión, accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

2. Véase art. 8 LTPA: principios de buena fe, interdicción de abuso de derecho, no afectar el funcionamiento de servicios públicos; colaboración con la persona solicitante; respetar las obligaciones sobre reutilización de información; cumplir los requisitos materiales en el acceso.

3. La LTPA le otorga además la consideración de derecho de la ciudadanía en su art. 7.

## 2. La aplicación de la legislación reguladora de la transparencia al nivel local de gobierno

### ¿Qué sujetos y entidades están obligados por la normativa de transparencia?

Las entidades locales andaluzas son sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación reguladora de la transparencia. Así, la LTAIBG<sup>4</sup> dispone en su Título Primero que las disposiciones relativas a publicidad activa y derecho de acceso a la información pública se aplicarán a las «entidades que integran la Administración Local» [art. 2.1. a)]. Por su parte, la LTPA<sup>5</sup> recuerda lo establecido en dicho precepto en unos términos semejantes [art. 3.1 d) LTPA]. Pero, además, menciona expresamente como específicos sujetos obligados a los siguientes:

- Los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las administraciones locales, y en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial [art. 3.1.e)].
- Cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a las administraciones públicas andaluzas o dependientes de ellas [art. 3.1.g)].
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social, la participación, directa o indirecta de los entes anteriores sea superior al 50 por ciento. En todo caso, las sociedades mercantiles locales y las sociedades interlocales de los artículos 38 y 39 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA) [art. 3.1.i)].
- Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones dependientes de las entidades contempladas en el artículo 3 LTPA. En todo caso, las fundaciones públicas locales del artículo 40 de la LAULA [art. 3.1.j)].
- Las asociaciones constituidas por la Administración local [3.1.k)].

### ¿Las personas privadas, físicas o jurídicas, están obligadas por la normativa de transparencia?

El art. 4 LTPA, por otro lado, impone a las personas físicas o jurídicas -no incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación

de la ley- que presten servicios o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas, la obligación de suministrar a la correspondiente Administración, en el plazo de quince días, toda la información necesaria para que ésta pueda cumplir sus obligaciones en materia de transparencia, sin perjuicio de los plazos que puedan establecer las entidades locales en ejercicio de su autonomía. Se trata de una obligación de informar que el art. 4 LTPA extiende a las personas adjudicatarias de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato, así como a las personas beneficiarias de subvenciones en los términos de las bases reguladoras, resolución o convenio que instrumente la concesión de la subvención.

El art. 5 LTPA establece además obligaciones de publicidad activa para entidades privadas en las que concurren una serie de requisitos, como la percepción de determinado volumen de subvenciones, la participación en sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales; o la prestación de servicios públicos locales. Las ordenanzas, bases reguladoras, pliegos o documentos similares que regulen estas relaciones jurídicas pueden prever el expreso cumplimiento de obligaciones de publicidad activa.

### ¿Las entidades locales deben crear unidades especializadas en materia de transparencia?

A nivel organizativo, la normativa establece la previsión de que los sujetos obligados establezcan sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información en el funcionamiento de su organización interna y para el fomento de la transversalidad de la transparencia<sup>6</sup>. Esto ha supuesto la creación, formal o informal, de unidades de información o de transparencia que gestionan y coordinan el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa.

4. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

5. Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

6. Art. 21.1 LTAIBG y 35 LTPA.

## 3. Publicidad activa

### ¿Qué obligaciones de publicidad activa previstas en la LTPA y LTAIBG tienen las entidades locales?

Las obligaciones de publicidad activa están contenidas en el Título II LTPA y en los artículos 6 a 8 LTAIBG.

A modo de resumen, y con carácter general, ha de publicarse la siguiente información:

- Información institucional y organizativa (Art. 10 LTPA): funciones; normativa; estatutos; estructura organizativa; identificación de personas responsables; sede física; horarios; delegaciones de competencias; relaciones de puestos de trabajo; catálogo de puestos de trabajo; resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad; acuerdos sobre condiciones de trabajo o convenios colectivos vigentes; oferta pública de empleo; procesos de selección de personal; identificación de personas que formen parte de los órganos de representación de personal; número de personas con dispensa total de asistencia al trabajo; agendas institucionales de los gobiernos; actas de las sesiones plenarias; la información recogida en el artículo 54 de la LAULA –ordenación territorial, gestión de viviendas ordenación y prestación de servicios básicos; etc-; Inventario de actividades de tratamiento de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (Art.6 bis LTAIBG).
- Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad (Art. 11 LTPA).
- Información sobre planificación y evaluación (art. 12 LTPA).
- Información de relevancia jurídica (art. 13 LTPA): directrices, instrucciones, acuerdos, versión inicial de ordenanzas o reglamentos locales una vez efectuada la aprobación inicial por el Pleno; memorias e informes de expedientes normativos; documentos que conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación; relación actualizada de las normas en curso, con objeto y estado de tramitación.
- Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana (art. 14 LTPA).

- Información sobre contratos, convenios, subvenciones (art. 15 LTPA).
- Información económica, financiera y presupuestaria (art. 16 LTPA);
- La información cuyo acceso se solicite con más frecuencia también ha de publicarse (art. 17.1 LTPA).
- Información sobre los órganos de gobierno: publicidad de los plenos de las entidades locales (art. 21 LTPA); orden del día de reuniones, actas; acuerdos adoptados y expedientes sometidos a la consideración del órgano (art. 10.3 y 22 LTPA).
- Resoluciones denegatorias de solicitudes de acceso a información pública por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG (art. 14.3 LTAIBG).

Cada artículo establece qué tipo de entidad está obligada a publicar la información.

### ¿A partir de que fecha se debió publicar la información?

La Disposición final novena de la LTAIBG estipuló en dos años el plazo máximo para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma por parte de las entidades locales, plazo que se cumplió el 10 de diciembre de 2015. Por su parte, la Disposición final quinta de la LTPA, tras establecer en su apartado primero su entrada en vigor al año de su publicación en el BOJA, recoge en el punto segundo que «[l]as entidades locales andaluzas dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley». Esto es, disponían —como máximo— hasta el 10 de diciembre de 2016 para ajustarse a las adicionales exigencias de publicidad activa que el legislador andaluz vino a añadir a las ya establecidas en la LTAIBG, pues estas últimas resultaban ya jurídicamente exigibles el 10 de diciembre de 2015 en virtud de la normativa básica estatal.

### ¿Qué otras obligaciones de publicidad tienen las entidades locales?

A estas obligaciones habría que añadir aquellas que, en su caso, establezca la ordenanza reguladora de transparencia





© Empresa Pública para la Gestión del Turismo y Deporte de Andalucía

aprobada por la entidad<sup>7</sup>. Y en cualquier caso, la entidad podrá publicar voluntariamente toda aquella información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública.

### ¿Cómo debe publicarse la información?

El artículo 9 LTPA establece las reglas generales para el cumplimiento de estas obligaciones (actualización de la información, lugar de publicación, etc.).

A la información sujeta a publicidad activa le resultan de aplicación, en su caso, los límites del derecho de acceso previstos en el artículo 14 LTAIBG, así como como el límite derivado de la protección de datos de carácter personal en los términos contemplados en el art. 15 LTAIBG<sup>8</sup>.

La información publicada se podrá reutilizar dentro de los límites establecidos por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre sobre reutilización de la información del Sector Público, referidos a cuestiones como el uso correcto de los documentos, la garantía de que los documentos no serán

modificados y la indicación de la fuente. Y además, siempre que sea técnicamente posible, se ofrecerá en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento.

### ¿Dónde puedo encontrar información sobre el modo de cumplir las obligaciones de publicidad activa?

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos dispone de varios recursos de interés para el cumplimiento de las obligaciones. Concretamente, un cuestionario de evaluación del cumplimiento, adaptado a las específicas obligaciones de cada sujeto obligado; el Catálogo de Obligaciones de Publicidad Activa; un buscador de resoluciones dictadas en procedimientos abiertos por denuncias de incumplimientos de las obligaciones; y respuesta a consultas planteadas por los sujetos obligados.

Por su parte, el artículo 20 LTPA regula el auxilio a prestar por las diputaciones provinciales a los municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión, en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

7. Art. 17.3 LTAP.

8. Art. 9.3 LTPA.



## 4. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública

### ¿Quién puede solicitar información pública a una entidad local?

Este derecho se reconoce en términos genéricos a «todas» las personas, y se concreta en la facultad de solicitar el acceso a los «contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones»<sup>9</sup>. Por tanto, existe legitimación activa universal y la entidad que recibe una solicitud de información no debe exigir la acreditación de la condición de persona interesada en el procedimiento o un interés específico para poder solicitar el acceso a determinada información.

### ¿Cómo se inicia el procedimiento de acceso a la información pública?

El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud por parte de la persona interesada, que deberá dirigirla a la persona titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Se presentará por cualquier medio que permita tener constancia de: la identidad del solicitante; la información que se solicita; una dirección de contacto, preferentemente electrónica; y, por último, en su caso, la modalidad que se prefiera para

acceder a la información. No se requiere motivar la solicitud<sup>10</sup>. Los sujetos obligados tienen el deber de auxiliar y colaborar con las personas solicitantes de información<sup>11</sup>.

### ¿Qué solicitudes de acceso pueden inadmitirse?

Se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que esté en curso de elaboración o de publicación general<sup>12</sup>; tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas<sup>13</sup>; sea necesaria una acción previa de reelaboración<sup>14</sup>; se dirija a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente<sup>15</sup>; o sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley<sup>16</sup>.

Las solicitudes de información que cuenten con un régimen específico de acceso, como la información ambiental<sup>17</sup> y la solicitada por los electos locales<sup>18</sup>, deben tramitarse según la normativa específica que lo regule, y supletoriamente, por la normativa de transparencia. Tras varios pronunciamientos judiciales<sup>19</sup>, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se considera

9. Art. 2 a) LTPA.

10. Art. 17 LTAIBG.

11. Art. 31 LTPA.

12. Art. 18.1. a) LTAIBG y art. 30 a) LTPA.

13. Art. 18.1. b) LTAIBG y art. 30 b) LTPA.

14. Art. 18.1. c) LTAIBG y art. 30 c) LTPA.

15. Art. 18.1. d) LTAIBG.

16. Art. 18.1. e) LTAIBG.

17. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

18. Art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y artículos 14 a 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

19. Sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo, sección tercera, del Tribunal Supremo núm. 312/2022, de 10 de marzo (Recurso de Casación 3382/2020).

competente para conocer de las reclamaciones frente a estas solicitudes.

Las solicitudes de información presentadas por las personas interesadas en un procedimiento mientras esté en curso, deben tramitarse según la normativa específica del procedimiento<sup>20</sup>.

### ¿Quién debe resolver la solicitud de acceso a la información?

Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del ente local éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará al solicitante<sup>21</sup>. Y en el supuesto de que la información solicitada, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso<sup>22</sup>.

Debe tenerse presente, por otro lado, que en el caso de que la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá quince días para que aleguen, informando al solicitante de ello así como de la suspensión del plazo de resolución hasta la recepción de las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación<sup>23</sup>.

### ¿Cómo se resuelven las solicitudes de acceso a la información?

Tanto la doctrina del Consejo como una reiterada jurisprudencia han establecido que el sistema de transparencia se fundamenta en la regla general de accesibilidad de la información pública: el acceso sólo puede denegarse si los sujetos obligados aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguna de las causas de inadmisión o alguno de los supuestos legales que permiten su limitación (arts. 14 y 15 LTAIBG). La carga de argumentar la denegación del acceso recae, pues, sobre la Administración interpelada.

De ahí que, cuando se pretenda aplicar algún límite, no baste con la mera invocación de alguno de los bienes jurídicos protegidos en el artículo 14.1 LTAIBG, sino que deba argumentarse convincentemente que la concesión del acceso puede producir un daño suficiente, concreto, definido y evaluable a alguno de los referidos bienes, así como que tal daño es de suficiente importancia como para justificar la denegación del acceso en relación con los intereses públicos y privados que conlleve la revelación de la información. Asimismo, si la información solicitada contuviera datos de carácter personal, habrá de estarse a lo dispuesto en el art. 15 LTAIBG.

El Consejo publica en su página web las resoluciones de reclamaciones presentadas, así como las respuesta a consultas planteadas por los sujetos obligados.

La resolución que conceda o deniegue el acceso deberá notificarse a la persona interesada y a las terceras afectados en el plazo máximo de un mes (salvo que la entidad haya establecido uno menor), ampliable por otro mes en caso de que el volumen o complejidad de la información así lo hagan necesario<sup>24</sup>. La respuesta deberá ser única e incluirá toda la información que obre en poder de la entidad.

La entidad deberá conceder el acceso en la forma elegida por la persona solicitante, pero podrá modificarla motivadamente si la forma elegida pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencilla o económica para el erario público<sup>25</sup>.

Si hubiera existido oposición de tercero durante el trámite de alegaciones, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información<sup>26</sup>.

20. Disposición adicional cuarta, primer párrafo LTAIBG y Disposición adicional cuarta, primer párrafo LTPA.

21. Art. 19.1 LTAIBG.

22. Art. 19.4 LTAIBG.

23. Art. 19.3 LTAIBG.

24. Art. 20 LTAIBG y 32 LTPA.

25. Art. 34.1 LTPA.

26. Art. 22.2 LTAIBG.

## 5. Recursos contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso

### ¿Qué recursos caben frente a la resolución de una solicitud de acceso a la información?

Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de derecho de acceso cabrá interponer reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. El plazo para interponer la reclamación ante el Consejo es de un mes desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado<sup>27</sup>.

En caso de silencio administrativo, y conforme a lo dispuesto en materia de recursos en la LPAC, el solicitante podrá interponer la reclamación ante el Consejo en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

### ¿Se pueden denunciar ante el Consejo incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa?

Por otro lado, y a diferencia de otras leyes reguladoras de la transparencia, la LTPA ha optado por habilitar que la ciudadanía pueda acudir directamente al Consejo para denunciar cualquier incumplimiento de las exigencias de publicidad activa impuestas por la misma<sup>28</sup>. Esto se ha reflejado en la aprobación por el Consejo de sus Planes de Inspección y Control. En cualquier caso, el organismo andaluz es competente únicamente para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad que tengan la consideración de publicidad activa, y no de otras previstas en otras normas sectoriales (vg. Información sobre pago a proveedores).

## 6. Cumplimiento de resoluciones y régimen sancionador

### ¿Se deben cumplir las resoluciones del Consejo?

Las resoluciones del Consejo que resuelven reclamaciones o procedimientos para la requerir el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa son ejecutivas<sup>29</sup>. Por tanto, los sujetos obligados deben cumplirlas en sus propios términos, sin perjuicio de la posible suspensión de sus efectos. El Consejo, ya sea por iniciativa propia o por denuncia de las personas interesadas, comprobará

su cumplimiento y podrá requerir la documentación que lo acredite.

### ¿Qué ocurre si el Consejo constata un incumplimiento de sus resoluciones?

Cuando el Consejo constata el incumplimiento de sus resoluciones, iniciará un procedimiento para instar la incoación del procedimiento sancionador o disciplinario, por posible comisión de alguna de las infracciones previstas

27. Art. 24 LTAIBG y art. 33 LTPA.

28. Art. 23 LTPA.

29. Art. 38 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.



(cc0) Imagen de Karolina Grabowska en Pexels

en el artículo 52 LTPA<sup>30</sup>. En caso de que se constate el incumplimiento, el órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado del mismo.

La LTPA dedica su Título Sexto a regular el régimen sancionador. Por lo tanto, determina quiénes son los responsables de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia (autoridades, directivos, personal, personas físicas y jurídicas del art. 4 LTPA)<sup>31</sup>, y tipifica las infracciones y sus correspondientes sanciones.

El Consejo carece de competencias sancionadoras, pero cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones tipificadas en la LTPA –incluido el incumplimiento de sus propias resoluciones– instará la incoación del procedimiento sancionador en los términos del citado artículo 57.2 LTPA.

Las infracciones<sup>32</sup> se catalogan como muy graves, graves y leves. A las infracciones imputables al personal se le aplican las sanciones según el régimen disciplinario aplicable en su entidad<sup>33</sup>. Si son infracciones de autoridades y directivos, la sanción podrá ir desde la amonestación, en caso de infracción leve, hasta el cese en el cargo y no poder ser nombrado para cargo similar por un periodo de hasta tres años. Las sanciones a las entidades obligadas al suministro de información (del art. 4 LTPA) pueden llegar a los 400.000 euros en caso de infracción grave.

Israel Jesús Adán Castilla

Director Área de Transparencia  
Consejo de Transparencia y Protección de Datos  
de Andalucía

30. Art. 57.2 LTPA.

31. Art. 51 LTPA.

32. Arts. 52, 53 y 54 LTPA.

33. Arts. 55 y 56 LTPA.



**Junta de Andalucía**  
Consejería de Justicia, Administración Local  
y Función Pública