

Revista digital CEMCI

Número 54: abril a junio de 2022

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- SÁNCHEZ FONTA, Francisco. “Memoria jurídica sobre el impacto de la nueva reforma laboral de 2021 en la contratación de personal laboral temporal en las entidades locales”.

3.- Trabajos de evaluación

- ALFONSO DELGADO, Manuel Ignacio. “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario?”
- BERAJANO LUCAS, José Manuel. “La tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, a la luz de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”.
- MATÍN GÓMEZ, María Soledad. “Guía de iniciación en el control financiero del sector público local”.
- MORÁN ROMERO, Jaime. “Alcance en el urbanismo del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

A lo largo de este trimestre se continúa con el desarrollo de las actividades y servicios programadas en el [Plan General de Acción del CEMCI](#) para el año 2022, junto con las novedades que se puedan incorporar tanto a nivel de organización y funcionamiento interno como externo, en función de las necesidades que vayan surgiendo. El plan para 2022 es sólido e innovador, volcado en participar en el proceso de recuperación económica y social, actuando de soporte a las Entidades Locales a través de sus diferentes y variados servicios.

El CEMCI continuará su crecimiento a través de los tres pilares básicos de actuación del mismo: el [Programa de Formación](#), que es un programa vivo, en permanente actualización, por lo que podrán incorporarse nuevas actividades formativas si se detecta la necesidad; el [Programa de Investigación](#), en el que en esta ocasión destacamos los Premios CEMCI puesto que, tras la reunión del Jurado, se ha adjudicado los premios y menciones especiales de los trabajos presentados a la V Edición, y el [Programa de Documentación y Publicaciones](#), que participa de una estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta las temáticas a incluir, así como con el Programa de Investigación, en el que próximamente se iniciarán las tareas de edición conducentes a la publicación de los trabajos premiados en la V Edición de Premios CEMCI.

Para este número de la Revista digital del CEMCI hemos seleccionado una serie de trabajos que se ha considerado, tanto por su temática como por su actualidad, de interés para nuestros usuarios, y que se indican a continuación.

En la sección Tribuna se incluye un trabajo de Francisco SÁNCHEZ FONTA, Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén), titulado “Memoria jurídica sobre el impacto de la nueva reforma laboral de 2021 en la contratación de personal laboral temporal en las entidades locales”, en el que reflexiona sobre las limitaciones que puedan suponer la reforma laboral a la hora de realizar contrataciones de personal en las entidades locales, teniendo en cuenta el alcance de los servicios, competencias y potestades de las administraciones locales.

Para la sección Trabajos de Evaluación, se han seleccionado varios trabajos elaborados por los alumnos que participan en nuestras actividades formativas, siempre avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

Manuel Ignacio ALFONSO DELGADO, Secretario del Ayuntamiento de Muro de Alcoy (Alicante), ha presentado un Trabajo de Evaluación para la obtención del Diploma de especialización en disciplina urbanística titulado “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario?”, en el que pone de manifiesto la problemática que surge en las administraciones locales ante la dificultad de cumplir con las demandas legislativas.

Juan Manuel BEJARANO LUCAS, Adjunto a la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella (Málaga), en su Trabajo de Evaluación para la obtención del Diploma de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística, sobre “La tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, a la luz de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía”, en el que hace una reflexión sobre la incorporación de la LISTA como norma de cabecera del Derecho Urbanístico Andaluz, esbozando sus líneas básicas así como las principales innovaciones que dicha disposición legislativa incorpora.

En tercer lugar, M^a Soledad MARTÍN GÓMEZ, Tesorera del Ayuntamiento de Villares de la Reina (Salamanca), para el Curso de estudios avanzados sobre rendición de cuentas y auditorías en las entidades locales, ha presentado un Trabajo de Evaluación titulado “Guía de iniciación en el control financiero del sector público local”, en el que analiza los procesos de control interno en las administración local.

Para finalizar, se ha incluido un trabajo de Jaime MORÁN ROMERO, Técnico de Administración General Ayuntamiento de Marbella (Málaga), presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso monográfico de estudios superiores: Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el urbanismo, titulado “Alcance en el urbanismo del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”, en el que realiza un estudio del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos y su especial incidencia en el urbanismo.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, que muestra una selección de disposiciones legislativas y jurisprudenciales de interés publicadas en este trimestre; Convocatorias de subvenciones, ayudas, premios... de interés local; Novedades bibliográficas y editoriales así como actividades que se están desarrollando en el Centro, y un rincón de Ocio en el que relajar la atención.

Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés



demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI



**MEMORIA JURÍDICA SOBRE EL IMPACTO DE LA NUEVA REFORMA
LABORAL DE DICIEMBRE DE 2021 EN LA CONTRATACIÓN DE
PERSONAL LABORAL TEMPORAL EN LAS ENTIDADES LOCALES**
(PRIMERA PARTE)

Francisco SÁNCHEZ FONTA

Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén)

SUMARIO:

0. Introducción.
1. Análisis de la contratación temporal regulada en la nueva reforma en comparación con la regulación a la que sustituye.
 - 1.a) Regulación general de los nuevos CCP.
 - 1.b) La causa justificativa.
 - 1.c) Excepciones a la necesidad de justificación y supuestos permitidos por la norma y circular del Ministerio.
 - 1.d) Regulación anterior y posterior de los contratos eventuales por circunstancias de la producción y subsunción en los mismos del desaparecido contrato por obra o servicio determinado.
 - 1.e) Consecuencias prácticas.
 - 1.f) El desajuste de plantilla por el exceso del nivel normal de producción.
2. Análisis cronológico de las restricciones que la legislación presupuestaria de las LPGE impone como limitaciones reales a la contratación temporal, legislación básica del Estado
 - 2.a) Análisis de la norma presupuestaria restrictiva.
 - 2.b) Incidencia de la normativa sobre estabilidad presupuestaria.
3. Análisis de las consecuencias de la contratación fraudulenta y supuestos de conversión de temporal en indefinido en la nueva reforma en comparación con la anterior legislación. Contratos temporales financiados con subvenciones.
4. Análisis de los cláusula general de competencia de los municipios y del empleo como competencia en sí misma.
5. Análisis de la evolución de las competencias, servicios y potestades administrativas.
 - 5.a) Clausula general de competencia
 - 5.b) La asunción como competencia propia o impropia del propio ayuntamiento, la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos

- 5.c. Competencia y servicio.
- 5.d. Competencia desde el enfoque de potestades administrativas y funciones de soberanía.
- 5.e. Competencias que desarrolla el Ayuntamiento desde la perspectiva prestacional de servicio.
6. Análisis del elenco de servicios, competencias y potestades tan amplio de las administraciones locales, que supone una multiplicidad de supuestos de acumulación de tareas, diferentes intensidades, frecuencias y necesidades de refuerzo. Estándares de calidad mínimos.
7. Las políticas activas de empleo como competencia de las entidades locales mediante contratos de inserción laboral.
8. Mecanismos prácticos para continuar con la contratación temporal que se venía desarrollando.
 - 8.a. Detección y definición para la organización interna de tareas justificativas para el recurso a la contratación temporal.
 - 8.b. Desarrollo de las limitaciones impuestas por las LPGE en cuanto a limitaciones para la contratación temporal.
 - 8.c. Negociación colectiva.
9. Conclusiones.
10. Acrónimos utilizados.
11. Fuentes consultadas.

0. INTRODUCCIÓN.

Tras la convalidación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo¹ producida por el Congreso de los Diputados en Febrero de 2022, ha cundido entre los responsables políticos y personal técnico de las Entidades Locales la opinión de que el mismo constituía un obstáculo para las contrataciones laborales temporales que se venían haciendo con normalidad por los mismos, basándose en el entendimiento de que la supresión del contrato por obra o servicio determinado venía prácticamente a finiquitar o dificultar el recurso a las bolsas de empleo de trabajadores que se contratan para el mantenimiento de diversos servicios públicos, recurso que las Entidades Locales habitualmente realizan en la multitud de servicios que tienen que atender.

¹ El Real Decreto-ley 32/2021 tiene dos recursos de inconstitucionalidad derivados de las incidencias habidas en la votación en el Congreso de los Diputados para su convalidación.

Principalmente, podemos resumir que la dificultad estribaba en que la estricta justificación a que obliga la ley para los contratos por circunstancias de la producción no era tarea fácil, los supuestos de conversión en personal indefinido que se ven reforzados por la nueva ley, el espíritu de lucha contra la precariedad laboral que inspira la reforma, y el difícil encaje que esta figura de contratación por circunstancias de la producción tiene en el mundo local.

Asimismo, aparecen nociones como que para necesidades permanentes o estructurales de los Ayuntamientos, no cabe la contratación temporal o inmediatamente esta sería considerada fraudulenta, con la sanción de conversión en contrato indefinido, basándose en la premisa de que cuantos contratos temporales se hagan tienen como destino atender necesidades permanentes o estructurales, competencias básicas de la Administración y por tanto en esta esfera está vedada la contratación laboral temporal.

El espíritu de la reforma es la lucha contra la precariedad laboral, y la reducción de las causas por las que se puede recurrir al contrato laboral temporal, siendo así que el exceso de este tipo de contratos queda limitado. Una empresa que practique un exceso de contratación temporal sin causa justificada está abocada a que esas tareas repetitivas que justifica con la temporalidad de las mismas pero que son permanentes, hablando de una forma abstracta, debe proceder a reconfigurar su plantilla aglutinando el exceso de temporalidad con contratos fijos.

Mediante un burdo ejemplo: Si una entidad local genera 3000 jornales en el servicio de limpieza viaria mediante este tipo de contratos temporales, la condena es que dispone de justificación y presupuesto para en vez de esos 3.000 jornales que se reparten en 150 contratos temporales por quincenas, debe de modificar su plantilla para crear plazas de personal laboral fijo que hagan la misma tarea, dejando la contratación temporal a un volumen residual.²

La regulación establecida en la reforma en cuanto al contrato eventual por circunstancias especiales de la producción, está pensado para la empresa privada, pero las Administraciones Públicas pueden recurrir a la contratación laboral temporal, ningún problema jurídico hay en ello y así se prevé en el TREBEP.

² Las Administraciones Públicas no pueden crear puestos fijos en su plantilla libremente sino que están sujetas a la tasa de reposición de efectivos, norma básica que se dicta en el contexto de las sucesivas LPGE. Si se pretende mantener un estándar de servicios óptimos es imprescindible acudir a la contratación temporal.

Mediante este trabajo jurídico se pretende explicar con claridad que las limitaciones a la contratación temporal que se han venido explicando que produce la nueva reforma laboral no son tales, y que dicho recurso está plenamente vigente para su uso por los Ayuntamientos, así como que pocas novedades introduce. Valga para ello afirmar que el contrato eventual por circunstancias de la producción ha sido el recurso contractual más empleado por los Ayuntamientos de España en la contratación temporal, estando los municipios de toda España regulados por la misma legislación en la materia, la única variación es la de innovar el uso del nuevo contrato eventual desterrando el derogado por obra o servicio determinado con las indicaciones que se explicarán.

Se pasa por alto la mayor limitación a la contratación laboral temporal que existe en una norma básica de la legislación presupuestaria, en todas las LPGE aparece como limitación la siguiente: “19. Dos. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables”. Esta limitación es anterior a cuantas se pretenden imponer por una interpretación restrictiva de la nueva reforma laboral.

Si las circunstancias especiales de la producción es un concepto pensado para la empresa privada, las Entidades Locales ¿qué producción realizan?

Las Entidades Locales son Administraciones Públicas que prestan servicios y desarrollan potestades administrativas, ejercen potestades como entes depositarios de la soberanía nacional, que desarrollan bajo el principio de legalidad y satisfacción del interés público de sus vecinos. Su “producción” se enmarca en una marca superior pues supone el ejercicio de los poderes públicos que son la encarnación de la soberanía del Estado y como tales confieren a quienes los ostentan la facultad de ejercitar prerrogativas que sobrepasan el ámbito del Derecho común, privilegios y poderes coercitivos que obligan a los ciudadanos.

Depositarias de esta suprema prerrogativa, las Entidades Locales no pueden ser privadas de ningún recurso legal dirigido a satisfacción como es la contratación laboral temporal, con la correcta interpretación de la norma contenida en la reforma laboral, una interpretación que no debe ser literal sino teleológica, es decir contextualizándola con cuantas normas jurídicas vengan a la oportunidad de dar una versión dinámica y positiva

de su aplicación dentro del contexto social actual, cualquier dificultad para su uso debe ser interpretada de manera restrictiva ante un supremo interés.

Y dado que las Entidades Locales organizan su recursos humanos a través de plantillas de trabajadores fijos, funcionarios y laborales, que es la plantilla de partida, los servicios públicos no tienen en su vida prestacional ni la misma intensidad, ni la misma frecuencia, ni la misma estabilidad lo que aboca a la búsqueda del refuerzo, ni las plantillas se pueden aumentar indefinidamente con personal fijo, dadas las limitaciones presupuestarias que se imponen para ello, los aumentos y excesos en dicha prestación dentro de un amplio abanico prestacional, no justifican la creación de puestos fijos de plantilla, sino que todo lo contrario son circunstancias especiales de la producción, acumulación de tareas que requieren para su atención una contratación temporal.

Como circunstancia de la producción no son actividades privadas en busca de un lucro sino que son servicios públicos, actividades prestacionales para satisfacer las necesidades vecinales, y el ejercicio de las potestades administrativas que le son inherentes. Esta actividad productiva se caracteriza por la inmensa diversidad y variedad de actividades que pueden prestar las entidades locales, que viene regulada en leyes ajenas a las de la legislación laboral, Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía y Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local.³

El artículo 8 de la LAULA define la cláusula general de competencia de las Entidades Locales cuya redacción es heredera de otros muchos pronunciamientos en normas jurídicas con rango de ley en el mismo sentido:

“Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.”

La crisis económica no solo ha tenido un impacto en el modelo productivo de la economía española sino que también ha influido en la configuración, prestación y

³ La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que establece que “es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.”

desarrollo de las funciones y competencias que tienen asignadas las Administraciones Públicas. Si bien es cierto que las Entidades Locales están configuradas como meros prestadores de servicios públicos esenciales, a los que se superponen competencias diversas en materia cultural, deportiva, turística y el ejercicio de las potestades legales desde la perspectiva de la soberanía, las circunstancias antes explicadas deben empujar a los Ayuntamientos de estos municipios a no ser meros espectadores de un escenario donde el despoblamiento y la crisis puedan campar a sus anchas.

La suprema función de las Entidades Locales es la búsqueda de la prestación de una multiplicidad de servicios y el ejercicio de sus diversas potestades, bajo los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, y acometer cuantas tareas sean necesarias para buscar el bienestar social de sus vecinos. Entre ellas se encuentra la dotación de partidas presupuestarias para coadyuvar con las personas desempleadas de su municipio en promocionar una ayuda vital mediante el recurso a la contratación temporal.

Nuestras Entidades Locales, a través de las Bolsas de empleo y contrataciones temporales buscan fomentar la empleabilidad de la población, en tiempos de crisis e incentivar económicamente a los sectores más desfavorecidos de la población dentro de un contexto de paro estructural en una población dependiente de la agricultura, que genera largas etapas de desempleo entre campaña y campaña, y asimismo fijar a la población dentro de un contexto de despoblación, emigración y baja natalidad.

Lo que se pretende concluir de todo ello, es que la inserción laboral y la creación de empleo para paliar las necesidades sociales a través de planes locales de empleo es una competencia y servicio que las Entidades Locales pueden asumir como propio, en tanto que la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma tienen esa competencia, se superan de forma tibia en la nueva normativa el incomprensible obstáculo para que las Entidades Locales asuman políticas activas de empleo dada la coyuntura socio-económica actual, todas las políticas públicas deben ir encaminadas en la misma dirección, no teniendo encaje que las Administraciones Locales más cercanas al ciudadano se les vete dicha política y por tanto contaría como actividad normal de las mismas sin ni siquiera sea una circunstancia especial de la producción.⁴

⁴ En este sentido van encaminados los contratos de inserción laboral y la inclusión en la Ley de Empleo por vía indirecta de la asunción de las políticas activas de empleo como competencia delegada o impropia de las Entidades Locales, a través de los Planes de Empleo insertos en dicha política activa de empleo, dando cuenta al órgano competente de la Comunidad Autónoma para su conformidad el denominado contrato

1. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL REGULADA EN LA NUEVA REFORMA EN COMPARACIÓN CON LA REGULACIÓN A LA QUE SUSTITUYE.

1.A) REGULACIÓN GENERAL DE LOS NUEVOS CCP.

Se expone un cuadro esquemático de la nueva regulación que aporta la RDL 2021 REFLAB en su artículo 15.1.

1. Los distintos tipos de contratos temporales por circunstancias de la producción.

1.1. Contrato por circunstancias de la producción imprevisibles.

Igual que en el antiguo contrato eventual, será necesario justificar la causa de temporalidad, definiendo de forma clara y precisa los motivos por los que la empresa opta por este tipo de contratación, y la relación de causalidad entre el objeto del contrato y su carácter temporal.

Por ello deberá existir:

1. Una causa habilitante concreta.
2. Una conexión entre su duración y la temporalidad.

Este contrato se puede utilizar cuando exista:

1. Un incremento ocasional e imprevisible. Muy frecuente para su uso en la Entidad Local, por refuerzos, averías (suministro de agua, saneamientos, pavimentación, alumbrado, jardinería), roturas, etc.

2. Una oscilación (aún y tratarse de la actividad normal de la empresa) que genere un desajuste temporal, entre la plantilla que dispone la empresa y la necesaria para cubrir esas necesidades.

para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo regulado en la Disposición Adicional Novena de la Ley de Empleo introducida por el Real Decreto-Ley 32/2021, de forma confusa. Se estudiará en profundidad en la Segunda parte de este estudio.

Este es el supuesto normal que utilizará la Entidad Local para refuerzo de las actividades cuando excedan de la actividad normal por mayor intensidad, frecuencia, estacionalidad o cumplimiento de los estándares mínimos de calidad en la prestación de los servicios públicos y potestades.⁵

Tampoco en trabajos de carácter estructural, dentro de la actividad normal y habitual de la empresa, pues en tal caso, no existe la causa de temporalidad para utilizar este subtipo de contrato por circunstancias de la producción. Son muy diversos los supuestos en que la actividad normal y habitual de la Entidad Local se ve superada, e incluso puede establecerse un catálogo de las mismas.

No obstante, la norma establece una cautela e indica que este contrato no podrá utilizarse cuando se trate de actividades a las que corresponda un contrato fijo discontinuo, del art.16.1 al que volveremos. Estamos ante una situación compleja, sujeta a interpretación, ya que las actividades con puntas de producción, o exceso de demanda, si son reiteradas, no podrán utilizar este tipo de contrato y deberán acudir al fijo discontinuo.

De este modo en el artículo 16 establece lo siguiente:

“Artículo 16. Contrato fijo-discontinuo.

1. El contrato por tiempo indefinido fijo-discontinuo se concertará para la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados.

En este aspecto introduce novedades respecto del contrato fijo-discontinuo regulado por el RDLGET 2015.

“Artículo 16. Contrato fijo-discontinuo.

⁵ Es indudable que dentro del amplio elenco de servicios y potestades municipales se pueden establecer situaciones tipo en que tenga cabida ambos supuestos de uso del CCP, la oscilación con desajuste temporal y el incremento ocasional e imprevisible estableciendo si fuera preciso un catálogo de casuística, con el eje transversal de estudio del estándar de calidad de los servicios que la EE.LL. establece para cada uno de ellos si es preciso.

1.El contrato por tiempo indefinido fijo-discontinuo se concertará para realizar trabajos que tengan el carácter de fijos-discontinuos y no se repitan en fechas ciertas, dentro del volumen normal de actividad de la empresa”.

Era el caso de socorristas o trabajadoras de las guarderías temporeras, que no ofrecían dudas.

Pero ahora se introduce el matiz siguiente:

“para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados.”

Si se utiliza para atender actividades reiteradas y cíclicas provoca el contrato fijo-discontinuo, ya que en casos de actividades que se repitan en fechas ciertas, de manera reiterada y más o menos previsible, deberá utilizarse el contrato fijo discontinuo, puesto que en caso contrario, podríamos entrar en el fraude de ley.

En tanto que si se utiliza al mismo trabajador en estas circunstancias se dará este supuesto que no será viable si se rotan los trabajadores. Esta norma implica que la rotación del mismo trabajador en la misma función de forma cíclica provocaría la situación de fijo-discontinuo. Este supuesto sólo se dará en un trabajador concreto que lleve la “marca” de una tarea muy concreta pero repetitiva en el tiempo.

1.B) LA CAUSA JUSTIFICATIVA.

Este subtipo de contratos sólo se justifica si la situación es imprevisible. Ello obliga a la empresa a un plus, que es la justificación del carácter imprevisible, obligando a que lo pueda acreditar y reseñarlo en el contrato de trabajo. Es la empresa quien tiene que justificar el desajuste temporal entre el empleo disponible y el necesario, atendiendo a las circunstancias concretas del momento, así como el carácter ocasional, esporádico e imprevisible de los trabajos a contratar.⁶

⁶ Se puede decir que el desajuste es estructural en tanto que las Entidades Locales han sufrido unas limitaciones para emitir ofertas de empleo público por parte de la legislación del Estado en los LPGE y un exhaustivo control por las Subdelegaciones del Gobierno, que hace que sus plantillas estén infradotadas y por otra parte depositarias de cada vez más competencias y servicios, el recurso a contratos sucesivos ha sido la tónica pero estos ya tienen el premio de la estabilización.

Se ha presentado esto como un nuevo obstáculo cuando desde siempre la contratación temporal ha tenido como obligación la justificación de la misma en el contrato de trabajo. Y si es nueva su regulación como norma con rango de ley, dado que el desarrollo de los contratos temporales establecido por el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, norma reglamentaria, obligaba a su justificación de una manera que permanece vigente.

En la RDL REF LAB 2021 establece lo siguiente:

“Art.15.1. El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido.

El contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora.

Para que se entienda que concurre causa justificada de temporalidad será necesario que se especifiquen con precisión en el contrato la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con la duración prevista”

La causa justificada es un elemento esencial del contrato temporal en tanto que si ésta no se adecúa a la realidad promueve una relación indefinida.

Parece que esto es nuevo y que nos obliga a un esfuerzo inventivo, y no es así, puesto que lo que se hace es elevar a norma con rango de ley lo que ya estaba en el RDCT para los contratos eventuales por circunstancias de la producción, acumulación de tareas y exceso de pedidos y para el COSD.

Para el primero establecía lo siguiente en su artículo 3.2:

“2. El contrato eventual por circunstancias de la producción tendrá el siguiente régimen jurídico:

a) El contrato deberá identificar con precisión y claridad la causa o la circunstancia que lo justifique y determinar la duración del mismo.

b) La duración máxima de este contrato será de seis meses dentro de un período de doce meses.”

Y para el segundo establecía en su artículo 2.2:

“2. El contrato para obra o servicio determinados tendrá el siguiente régimen jurídico:

a) El contrato deberá especificar e identificar suficientemente, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituya su objeto.

b) La duración del contrato será la del tiempo exigido para la realización de la obra o servicio.”

Por lo tanto nada nuevo se añade, si acaso una levedad mayor en la justificación.

1.1.c) Circunstancias de la producción y vacaciones.

1.1.d) Duración.

La norma es muy clara cuando nos dice que la duración es de un máximo de 6 meses ampliable a 1 año, siempre que el convenio colectivo del sector así lo prevea. Se permite una sola prórroga, es decir, que puede tener la duración de 6 meses o inferior y que es renovable por una sola vez. *No establece un límite de este tipo de contratos en el mismo trabajador a lo largo del año ni una duración mínima.*

Los de duración inferior a un mes suponen una novedad en cuanto a que existirá una cotización extra en seguros sociales, conforme al art.3.1 del RDL 2021 REFLAB.

1.1.e) Indemnización por finalización del contrato.

La extinción de dichos contratos dará derecho a una indemnización equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar 12 días de salario por año de servicio o la que establezca la normativa específica de aplicación, indemnización existente igualmente con anterioridad para los COSD.

1.2. Contrato por circunstancias de la producción previsible.

Es una novedad y un subtipo de contrato por circunstancias de la producción, que permite cubrir situaciones previsible y de carácter ocasional con una duración reducida y limitada.

1.2.a) Duración.

Su duración se limita a 90 días, intermitentes, dentro del año natural, por empresa y no por trabajador.

Este subtipo tiene escasa repercusión dado que esos 90 días no pueden alternar en distintos trabajadores, sino que son 90 días en el conjunto de la empresa, tiene muy poca utilidad.

RECURSO PRÁCTICO: Desde un punto de vista formal de un plan de organización de los recursos humanos temporales se trazan análisis genéricos de las necesidades especiales de producción de cada uno de los servicios y potestades administrativas que pueden conformar un procedimiento administrativo marco que cubra todas las respuestas futuras, sean dicho plan aprobado en el ámbito de las negociaciones colectivas o bien mediante un acuerdo del órgano competente.

Desde un punto de vista material, el asunto se circunscribe a materializar mediante el programa informático oficial de confección de los contratos, el correcto relleno del mismo introduciendo en los campos preparados al efecto el texto de la motivación del CECP y su justificación, de forma abreviada, de forma que será válido. Dichos textos justifican la necesidad, y deben responder a respuestas estereotipadas para los contratos más habituales. Es decir desde un punto de vista práctico, consiste en justificar textualmente en el campo informático la necesidad de contratación el motivo o justificación que normalmente habrá que marcar el código correspondiente al establecido para circunstancias previsible.

1.C) EXCEPCIONES A LA NECESIDAD DE JUSTIFICACIÓN Y SUPUESTOS PERMITIDOS POR LA NORMA Y CIRCULAR DEL MINISTERIO.

A través de disposiciones emanadas del Ministerio de Trabajo se habilitan supuestos de contratación laboral temporal mediante CCP con causa y justificación exceptuada de la general para los CCP, teniendo en sí misma la causa para su uso en norma reglamentaria y considera como CCP las vacaciones.

1. Circunstancias de la producción y vacaciones.

La norma admite expresamente que este contrato podrá ser utilizado para cubrir las **vacaciones** de los trabajadores, pero deberá realizarse una tarea de concreción de los trabajadores a cubrir, justificando la imposibilidad de suplirlos con los empleados habituales de plantilla.

En las Entidades Locales, las vacaciones del personal de oficios dan lugar a baches en la prestación continuada de servicios públicos, sobre todo en los meses de junio a septiembre en los que esta modalidad de contrato puede celebrarse con esa causa de justificación, pero cuidando que haya una correlación entre el personal ausente y el que se contrata para reponerlo.

2. Contratación en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y Fondos de la Unión Europea.

Gozan de una causa específica por ministerio de la norma jurídica que los crea como causa de justificación y se habilitan códigos específicos para dar de alta en el programa informático de contratación del Ministerio, siendo contratos vinculados a programas vinculados con fondos europeos.

3. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo (D.A.9 del RDL REF LAB)

Se vehicularán como contratos para mejora de la ocupabilidad e inserción laboral. Programa de Fomento del Empleo Agrario, se habilita un modelo específico para darlo de alta en la plataforma dentro del contrato para mejor de la ocupabilidad e inserción laboral, gozando igualmente de causa para la contratación temporal por ministerio de la ley.

Actualmente se tramita con el modelo vigente de cláusulas específicas de interés social y empleo agrario.

Estos contratos no producen situación de indefinido porque vayan vinculados a una subvención como se explica extensamente en el apartado de “Análisis de las consecuencias de la contratación fraudulenta y supuestos de conversión de temporal en indefinido en la nueva reforma en comparación con la anterior legislación”.

- 4. El contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral** en el marco de los programas de activación para el empleo regulado en la Disposición Adicional Novena de la Ley de Empleo.⁷

1.D) REGULACIÓN ANTERIOR Y POSTERIOR DE LOS CONTRATOS EVENTUALES POR CIRCUNSTANCIAS DE LA PRODUCCIÓN Y SUBSUNCIÓN EN LOS MISMOS DEL DESAPARECIDO CONTRATO POR OBRA O SERVICIO DETERMINADO.

Del análisis del RDLegT de 2015 en su artículo 15 y el elaborado con el RDLeg REF LAB 2021, así como del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada se obtiene la siguiente conclusión:

El Contrato eventual por circunstancias de la producción regulado en la reforma laboral de 2021 es el contrato eventual por circunstancias de la producción anterior suprimiendo entiendo que por redundante las referencias acumulación de tareas o exceso de pedidos. Y así la definición establecía:

“El contrato eventual es el que se concierta para atender exigencias circunstanciales del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos, aun tratándose de la actividad normal de la empresa.”

En este contexto el nuevo CECP incluye todos los conceptos que antes regulaba el contrato eventual que se concierta para atender exigencias circunstanciales del mercado

⁷ Este asunto será objeto de estudio más profundo en la PARTE II. ¿Es una delegación de competencias del Estado en las Entidades Locales? ¿Se trata de una competencia impropia para la que las Entidades Locales tienen que “pedir permiso” a la Comunidad Autónoma, ex art.7.4 LBRL? Se legisla y nadie se acuerda de las Entidades Locales.

que enumeraba las que eran por acumulación de tareas o exceso de pedidos dentro de la actividad normal de la empresa.

El CECP actual define el contrato eventual por circunstancias de la producción como el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones, que aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere, siempre que no respondan a los supuestos incluidos en el artículo 16.1.

Por consiguiente ningún problema existe en aceptar que esta regulación asume la anterior expresándole de forma más genérica y con concreción diferente.

El contrato por obra o servicio determinado no se regula en la RDL reforma laboral 2021 pero entiendo que el concepto se encuentra subsumido y así lo pretende el legislador dentro del CCP, puesto que la diferenciación entre ambos era un concepto de interpretación temporal y matiz sutil que no ofrece la suficiente consistencia para seguir siendo un contrato temporal distinto.

Entre dicho contrato temporal y el contrato eventual estudiado del anterior ET reformado el COSD se define en el RDCT de 1998 especifica la temporalidad en “la realización de una obra o la prestación de un servicio determinados, con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, es en principio de duración incierta.

Siendo la definición de dicho COSD la siguiente:

“Artículo 2. Contrato para obra o servicio determinados.

1. El contrato para obra o servicio determinados es el que se concierta para la realización de una obra o la prestación de un servicio determinados, con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, es en principio de duración incierta.”

Tanto el COSD y el CECP, se centran en la actividad normal de la empresa, y la diferencia era que el primero consistía en actividades que tengan autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y el segundo consiste en “como el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones, que aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generan un desajuste temporal...(...)”

El COSD es que dentro de esa actividad normal, hay otras que tienen una sustantividad propia y autónoma de la actividad ordinaria.

En la regulación anterior, ambos tipos de contrato requerían la causa de justificación de especificar la tarea concreta y su eventual duración para justificar la temporalidad.

Como ejemplo muy simple se me ocurre una empresa de fabricación de escobas por ser simples. Pues pese a fabricar grifos, esa empresa tendrá instalaciones que reformar, redes eléctricas que instalar, servicios de asesoría que gestionar, y puede hacerlo recurriendo a mercantiles o bien contratando mediante la vía laboral a profesionales del ramo, que no forman parte de la plantilla, estos serían COSD con la anterior legislación tareas con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa.

La acumulación de tareas o exceso de pedidos, se aplica a una necesidad de aumentar la producción de grifos y hay que recurrir a contratar más trabajadores para cumplimentar estos pedidos extras, típico del CECP.

Entiendo en el CECP está incluido ambos conceptos. El CECP actual se define con las circunstancias de la producción el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones, que aun tratándose de la actividad normal de la empresa, no justificándose en matices la permanencia de otro tipo de contrato.

1.E) CONSECUENCIAS PRÁCTICAS

El COSD provocaba que la obra o servicio son limitados en el tiempo si bien con una duración incierta. La superación de la obra o servicio de ese periodo convierte de por sí al trabajador en fijos de la empresa, lo que en el supuesto de la Administración lo será a indefinido no fijo de plantilla.

No por el carácter público de nuestras Entidades Locales, sino por el hecho de que la frontera entre aquello que es una obra o servicio de duración incierta y aquello que es fragmentario en el tiempo pero permanente, es tan sutil en ocasiones, que el contrato puede devenir en fraudulento.

Partir de un concepto abstracto para materializarlo en una definición concreta requiere una práctica administrativa basada en un procedimiento administrativo aún por simple definido dentro de unos parámetros que nos alejen de la práctica arbitraria.

Este problema desaparece en parte con la supresión de esta contrato y subsumido en el CCP en donde la duración no es la base, ni la sustantividad propia ni autónoma, sino una especial circunstancia de la producción de la empresa, que no es sino una entidad local cuya producción son un amplio elenco de servicios y potestades, diversos de unos municipios a otros. Por tanto por este aspecto la supresión de este contrato y su subsunción dentro del CCP dará menos causas de estado fraudulento susceptible de impugnaciones judiciales.

En el contrato eventual por circunstancias de la producción no ha habido apenas litigiosidad, y además las indemnizaciones por despido improcedente en caso de la misma han sido bajas, dado el límite de 6 meses máximo.

El contrato eventual por circunstancias de la producción ha sido y es una de las modalidades más usadas en el ámbito local pues permite adaptar los ritmos de trabajo que se dan en períodos cortos, con un máximo de 6 meses y posible prórroga por el mismo tiempo del contrato inicial.

A diferencia del COSD no experimenta litigiosidad, la improcedencia tiene un escaso recorrido económico.

Es un contrato en clave privada que se ha adaptado a la Administración Local y ahora es obligatorio pero que no ha causado ni la litigiosidad del COSD ni la provocará por cuanto si bien su definición se basa en conceptos jurídicos indeterminadas a los que la Entidad Local deberá darle fórmulas concretas, bien dadas estas a priori, no ofrece la dificultad de la justificación que ofrece la definición de tareas con sustantividad propia y autonomía dentro de la actividad de la empresa, ni las situaciones de fraude en la contratación, dado que es difícil separar estas actividades propias enajenándolas de las propias de la administración, sino que el CECP ofrece elongaciones de la actividad normal bien por excesos, oscilaciones o mayores intensidades, y su acotación temporal es tremendamente más laxa que el anterior COSD.

1.F) EL DESAJUSTE DE PLANTILLA POR EL EXCESO DEL NIVEL NORMAL DE PRODUCCIÓN

La RDL 2021 REFLAB introduce una novedad importante en cuanto define que son circunstancias especiales de la producción que justifiquen el uso del CECP en su art.15.2 al delimitar cuando se genera un desajuste temporal que motive el mismo al expresar:

“2. A efectos de lo previsto en este artículo, se entenderá por circunstancias de la producción el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones, que aun tratándose de la actividad normal de la empresa, generan un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que se requiere, siempre que no respondan a los supuestos incluidos en el artículo 16.1.”

Es la empresa quien tiene la carga de probar el desajuste temporal entre el empleo disponible y el necesario, atendiendo a las circunstancias concretas del momento, así como el carácter ocasional, esporádico e imprevisible de los trabajos a contratar.⁸

Es preciso pararse en esa definición por cuanto es interesante para las Entidades Locales, que cuentan con plantillas presupuestarias estables derivadas de la Relación de Puestos de Trabajo. En la definición de cada puesto existen desglosadas las tareas y funciones de cada puesto.

En una simple fórmula de cálculo que en lo que exceda de esa plantilla que es la plasmación de la RPT y de todas las tareas que conforma la organización de recurso humanos de la Entidad, constituye el empleo temporal disponible dentro de la actividad normal.

Cuanto exceda de dichas tareas, corresponde a excesos provenientes de incremento de la actividad u oscilaciones, que se producen de forma asimétrica y sin una frecuencia cíclica dado el variado y diverso elenco de actividades que realizan las Entidades Locales

⁸ La autonomía reconocida a las Entidades Locales en la Constitución, y la potestad de autoorganización reconocida en la LBRL conllevan que estos elementos sean una consecuencia de una reflexión interna sobre las necesidades de personal en consonancia a los servicios que se prestan, no debería tener más intromisión por parte de otras Administraciones Públicas “superiores” que el de velar por la legalidad del proceso pero observamos durante el tiempo que ejercen una tutela asfixiante.

como actividad normal, da idea de la versatilidad en la justificación del recurso a los contratos temporales.⁹

2. ANÁLISIS CRONOLÓGICO DE LAS RESTRICCIONES QUE LA LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS LPGE IMPONE COMO LIMITACIONES REALES A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL, LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO

Se ha mencionado en la introducción el siguiente aserto:

“Se pasa por alto la mayor limitación a la contratación laboral temporal que existe en una norma básica de la legislación presupuestaria, en todas las LPGE aparece como limitación la siguiente: “19. Dos. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Esta limitación es anterior a cuantas se pretenden imponer por una interpretación restrictiva de la nueva reforma laboral.”

Limitaciones que son superiores a las que teóricamente se supone que impone la reforma laboral e instrumentos utilizados por las AA.PP. para a pesar de estas limitaciones hacer uso de las contrataciones temporales y que ha causado no pocos reparos de los Interventores.

Esta limitación del artículo 19.dos es aún más restrictiva que la que existía en la LPGE de 2017 y anteriores, y se introdujo en la LPGE de 2018 continuando vigente hoy en día en la LPGE de 2022 que decía:

“Dos. Durante el año xxxxx no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”

⁹ Ninguna Administración concentra tantas competencias y servicios a la vez como la Administración Local, convirtiéndose de hecho en mini-estados con acción en todas las esferas de la actividad del poder territorial donde ejercen sus competencias.

Estos requisitos no son alternativos, si no que por lo contrario tendrán que confluír acumulativamente, esto es, no solo será necesario que la contratación sea un caso excepcional que pretenda paliar una necesidad urgente e inaplazable, sino que tal urgencia y necesidad tendrá que darse en un sector prioritario o que afecte al funcionamiento de los servicios públicos esenciales del Ayuntamiento.

Para proceder al uso de las contrataciones temporales con esta regulación anterior e incluso con la actual se ha recurrido a catalogar que sectores, funciones y categorías profesionales eran prioritarios lo que ha motivado la confección de catálogos o listados justificados de las mismas que se han aprobado por el órgano competente de la Entidad Local vía negociación colectiva o bien en uso de la potestad de autoorganización, lo esencial es que debía de estar documentada concretamente esa regulación genérica y dado que no existe norma legal alguna que lo defina para las Entidades Locales éstas los han confeccionado en uso de su autonomía local y capacidad de autoorganización.

Detenemos en esta cuestión es muy relevante puesto que dichos expedientes administrativos que justificaron o aún justifican la contratación laboral temporal nos definen perfectamente las causas de justificación para el uso del contrato eventual por circunstancias de la producción, dado que surgen del mismo supuesto fáctico.

Es de utilidad detenemos en los estudios encontrados referentes a los conceptos que emanaban de esa regulación que por lo tanto pueden volcarse como mero trasunto a en el uso de los CECP: *“salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”*

Existen catálogos de actividades prioritarias en cuanto a sectores, funciones y categorías profesionales que se elaboraban por cada Ministerio o cada Consejería hasta 2017 publicados en el BOE y en el BOJA. Todo ello para justificar el recurso a la contratación temporal, que pueden servir de esquema para la justificación del recurso al CECP:

Pese a que la regulación actual hable de “19. Dos. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir

necesidades urgentes e inaplazables”, se puede recurrir a los catálogos aprobados oficialmente por Ministerios, Consejerías y el propio Ayuntamiento con arreglo a su texto hasta 2017 puesto que el concepto de “excepcionalidad” “urgente” e “inaplazable” es un concepto jurídico determinado y debe regularse de forma concreta fin de no caer en un contratación arbitraria sin justificación ni motivación y lo sea de forma cuando no reglada si discrecional.

2.A. ANÁLISIS DE LA NORMA PRESUPUESTARIA RESTRICTIVA

La interpretación sobre el alcance y finalidad de estas previsiones ha originado varios informes doctrinales al respecto, vamos a reseñar las posiciones que nos resultan de mayor interés.

Por lo que se refiere a cuáles son los sectores, funciones y/o categorías profesionales criterio que los determine, ya que el concepto de prioridad corresponde a cada Gobierno, incluidos los locales, ordenar sus prioridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

En la Sentencia núm. 185/1995 de 14 diciembre del Tribunal Constitucional, que enjuició la constitucionalidad de dicha Ley nos puede dar una pista también de lo que puede considerarse como servicio esencial: el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social.

La correcta prestación de los servicios según la jurisprudencia constitucional es un derecho ciudadano porque tal derecho es un derecho de garantía máxima de protección constitucional, vinculado a sectores públicos y privados que ofrecen un servicio público que afecta a derechos y garantías constitucionales, dentro de los principios rectores de la política económica y social regulados en los artículos 39 a 52 de la constitución.

Se debe traer a colación la Circular de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en respuesta fechada el 27 de enero de 2012 a una consulta planteada por una Entidad Local con relación a las previsiones del R.D. Ley 20/2011, cuya regulación es idéntica a la actual, señalaba al respecto que la determinación de si procede la contratación temporal corresponde a la Entidad Local el

análisis en cuanto a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Sin ánimo de ser exhaustivos, en el ámbito municipal podríamos incluir dentro de los servicios esenciales todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y los que permiten asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

Dado que la Ley de Presupuestos no define los conceptos Jurídicos indeterminados de excepcionalidad, urgencia, inaplazabilidad, prioridad y servicios públicos esenciales, corresponderá a cada entidad local determinarlos, y por tanto existe total autonomía local para definir los conceptos de excepcional, necesidades urgentes e inaplazables, y sectores, funciones y categorías profesionales, en el ejercicio de la autonomía local y dado que no existe norma jurídica legal ni reglamentaria superior que los definan para las Corporaciones Locales, estas deben realizar su propio análisis interno.

Debe imperar un sentido jurídico común y lo realmente importante es que dentro del margen de apreciación en el ejercicio de competencias debe concretar en su propia organización el concepto de servicios esenciales, de forma lógica y razonable, con el fin de que tenga efectos en la atención de su diferentes actividades sobre los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos, de forma que el legislador pretende que la limitación que impone haga que las contrataciones temporales se centren en aquellos servicios que se consideren más trascendentes dentro de los que la Corporación tiene que prestar.

La forma de positivizar en normas lo antedicho puede vehicularse a través de decisiones corporativas, bien por Resolución de la Alcaldía o acuerdo del Pleno, no hay una competencia expresamente atribuida a ningún órgano pero sustentada en un expediente administrativo con los preceptivos informes que den sustento a la decisión política si bien esta goza aquí de amplia discrecionalidad para determinar sus prioridades. Puede serlo a través de una norma reglamentaria o bien vía convenio colectivo.

La excesiva reglamentación supone inflexibilidad y para cada cambio, que sin duda los habrá en una acción dinámica en un corto y medio plazo obliga a reiniciar otro expediente al surgir circunstancias nuevas. Por ello es más viable normas ágiles fácilmente modificables, que definan las prioridades de contratación de la Entidad Local.

2.B. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y TASA DE REPOSICIÓN DE EFECTIVOS.

Los recursos humanos mediante contratos de duración determinada son aquellos que no pueden ser prestados por la plantilla presupuestaria que incluye funcionarios, personal laboral fijo y personal de confianza. Dicha plantilla basada en una Relación de Puestos de Trabajo donde se desgranar las tareas de cada puesto constituye el nivel de empleo fijo con que la organización cuenta para prestar los servicios y potestades necesarias para su normal funcionamiento.¹⁰

La normativa presupuestaria impone unos principios de cumplimiento obligatorio en la gestión presupuestaria y ello abarca la dotación presupuestaria de recursos humanos cifrable en el 30% del Presupuesto local de media. Dichos principios se enmarcan dentro de los mismos que rigen el funcionamiento de los servicios y competencias municipales y están encuadrados dentro de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículos 1, 2 y 7.

Los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos dentro de su política presupuestaria estarán orientados por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de eficiencia.

- La **estabilidad presupuestaria** es la obligación de equilibrio o superávit en las cuentas municipales sin que se puedan generar déficits o desequilibrios.
- La **sostenibilidad financiera** es la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.
- Los principios de **eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos** derivan en que las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

¹⁰ Plantillas cuya normativa se encuentra completamente acotada por la legislación básica del Estado en materia de función pública local dentro de las competencias básicas en legislación de régimen local, sin que las Entidades Locales gocen de autonomía alguna. Asimismo, las retribuciones se encuentran sometidas al control de la legislación presupuestaria que las limita, el trabajo en la función pública nunca fue atractivo, salvo en periodos de crisis de empleo.

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.

La contratación temporal enfocada con la nueva regulación de los CECP implica un recurso a la contratación temporal que como hemos visto difiere del recurso a la forma típica usada hasta hoy por el CRSD en aspectos nominales pero cuya definición, a mi juicio resulta más eficiente para describir los motivos que dan causa a la misma. La justificación del legislador de reducir la temporalidad y precariedad en el empleo no supone un influjo que nos lleve a prescindir de la misma en la multitud de supuestos en que pueden darse los requisitos para recurrir a ella en una entidad con diversos servicios y potestades.

Y hacemos hincapié en ello porque la plantilla presupuestaria se confecciona a través de ofertas de empleo público, sometidas a tasas de reposición de efectivos con unos límites que durante varios ejercicios fueron muy estrictos, ofertas de vacantes que se cubran mediante procesos selectivos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y libre concurrencia. La plantilla puede ser modificada con un carácter limitativo ya que conlleva repercusiones presupuestarias a largo plazo.

Las Entidades Locales no pueden libremente crear las plazas que deseen en sus plantillas, sino que hay un límite la tasa de reposición de efectivos, impuestas en las sucesivas LPGE, que son legislación básica para todas las Administraciones Públicas. que limita anualmente la creación de nuevos puestos, a un tanto por ciento de las bajas en la plantilla habidas en el año anterior por jubilaciones, traslados etc., actualmente mínimo el 100%, a veces supera ese límite, y además que durante muchos años ha estado por debajo del 100% e incluso congeladas. Por tanto por muchos contratos repetitivos para las mismas o diferentes tareas, no puede obligar sin más a crear puestos de trabajo fijos que absorban esa temporalidad.

Los principios que rigen la actividad presupuestaria municipal son estrictos y limitativos, y excluyen que recurramos o a que la consecuencia de toda contratación sea la fijeza o la creación de puestos fijos debiendo equilibrarla plantilla de recursos humanos fijos con la contratación temporal.

De este forma se justifica que muchas tareas repetitivas y secuenciales para las que se efectúa la contratación temporal en un marco plurianual no tienen por qué desembocar en la obligatoriedad de crear puestos fijos, dado que la política presupuestaria antedicha lo

impide hasta unos límites. La política social de las Entidades Locales debe ir orientada en beneficio de un pluralidad indeterminada de vecinos, a través de contratos quincenales, mensuales, trimestrales o semestrales mediante las denominadas bolsas de empleo o planes de empleo que ayuden a rellenar los tramos temporales de desocupación de la población por la temporalidad de los empleos agrarios.

Por todo ello, las afirmaciones de informadores jurídicos que se expresan alarmando sobre el fraude de ley en las contrataciones laborales temporales, han existido en todas las épocas y bajo todas las normativas, y los fraudes han existido, pero han existido porque no se ha planificado bien. Todo ello, no cambia con la actual normativa.

Vemos este análisis en los informes colaborativos de los servicios jurídicos de las Diputaciones Provinciales, de los Interventores o de los responsables de las secciones de personal.

Y así vienen a expresar que *las necesidades de carácter permanente no pueden ser atendidas mediante la contratación temporal recurrente y sucesiva*. O que dicho proceder conllevaría el reconocimiento de la situación en fraude de ley de las personas trabajadoras y su consiguiente declaración como indefinidas no fijas, ex artículo 15 apartados 4 y 5 del E.T., sin perjuicio de la responsabilidad del Ayuntamiento en la disposición adicional decimoséptima del TREBEP, y que los Ayuntamientos tienen que incluir sus necesidades de personal permanentes y estructurales dentro de las ofertas de empleo público según la tasa de reposición de efectivos de cada año aprobada en las LPGE, son análisis superficiales y alejados de la realidad de las Entidades Locales, y para nada colaborativos infundiendo temor en los responsables políticos que resulta infundado.¹¹

Cuando se afirma que las necesidades de carácter permanente no pueden ser atendidas mediante la contratación temporal recurrente y sucesiva y que dicho proceder conllevará al reconocimiento de la situación en fraude de ley, parece una expresión formalmente atinada, “recurrente y sucesiva” en las mismas personas, no en una pluralidad de personas y no tiene en cuenta la insuficiencia de la tasa de reposición en relación con la ingente tarea competencial de las Entidades Locales.

Asimismo nada aporta respecto de los COSD la doctrina jurisprudencial ya vista.

¹¹Parece del todo excesiva desde el punto de vista presupuestaria y de gestión de recursos humanos, aparte de que confunde necesidades permanentes con actividad normal de la empresa (Ayuntamiento) como si todas las funciones fueran permanentes o estructurales en el modo, frecuencia, intensidad, forma de gestión, distribución en el tiempo, y las Entidades Locales tuvieran la imposibilidad de tener acumulación de tareas, excesos, necesidad de refuerzos de los servicios o desigual intensidad de prestación de los mismos en el tiempo, asemejando las misma a una estructura hermética aislada de la realidad.

3. ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS DE LA CONTRATACIÓN FRAUDULENTO Y SUPUESTOS DE CONVERSIÓN DE TEMPORAL EN INDEFINIDO EN LA NUEVA REFORMA EN COMPARACIÓN CON LA ANTERIOR LEGISLACIÓN.

En cuanto a la amenaza de que se va a provocar una contratación indefinida mediante al recurso de la contratación temporal la reforma laboral no aporta nada nuevo a lo que ya estaba y a las situaciones de litigiosidad ya conocidas por todos.

Conocemos que la reiteración en la sucesión de contratos para la misma función en la misma persona conlleva la declaración judicial de indefinido no fijo de plantilla, situación que puede ser deshecha con un expediente de nulidad administrativa o de despido improcedente.

Igualmente, el COSD daba lugar a controversias en cuando a su no temporalidad y ser un contrato indefinido cuando ni el servicio ni la obra estaban definidos ni concreta ni temporalmente de modo que esta indefinición en el texto del contrato implicada que el servicio estaba “siempre” y así mismo “la obra” cuando la descripción era genérica, lo que hacía que la autonomía y sustantividad propia como esencia y causa de este contrato quedar al descubierto como inexistente, dado que eran para trabajos normales dentro de la actividad cotidiana lo que los convertía en fraude de ley. Igualmente cuando el error en la causa y definición en una forma concreta de contrato conllevaba el carácter indefinido del mismo (error en el tipo de contrato).

Por la obligatoriedad de que el COSD tuviera definida la autonomía y sustantividad propia respecto de las normales del empleador, como esencia y causa de este contrato t quedar al descubierto como inexistente los tribunales venían rechazando el uso de esta modalidad contractual para las actividades de prestación mínima obligatoria y también para actividades permanentes no obligatorias de la organización administrativa.

Esta doctrina se ha desplegado especialmente en relación con la Administración Local, cuando su actividad de prestación cubierta con empleos laborales temporales no está condicionada por un elemento objetivo y externo que limite la prestación de la actividad. En estos supuestos resulta de nuestro interés la doctrina conforme a la cual el límite temporal no está en la actividad en sí misma, ni en las condiciones de su prestación, ni en

el hecho de que no se configure la actividad como una actividad de obligada prestación por la Administración en cuestión; el dato relevante es que la actividad sea posible en el marco de las prestaciones de servicios por dicha Administración y efectivamente se configure como actividad permanente.

Esta atadura de la autonomía y sustantividad propia del COSD desaparece en el CECP cuyo núcleo esencial es que sean tareas propias de la actividad normal pero que tienen excesos, oscilaciones, aumentos, acumulaciones dentro de las mismas. Y lo es por cuanto no hay ni autonomía ni sustantividad propia son exigibles en este contrato ni lo definen ni son su causa, sino una mayor tarea definida en el tiempo, y por tanto con menos riesgo de litigio y fraude de ley si se ha justificado siquiera meramente ese aumento.

En este aspecto poca jurisprudencia, sensu contrario, ha provocado el CECP. En este sentido el anterior contrato eventual por circunstancias de la producción por acumulación de tareas o exceso de pedidos, muy utilizado en otros territorios por las Entidades Locales no ha provocado litigiosidad, y si la ha provocado se ha resuelto mediante indemnizaciones leves y el mismo camino seguirá con la nueva regulación.

La repetición en la contratación temporal de las mismas personas para trabajos de incidencia cíclica (guarderías) daba lugar a su declaración como fijos-discontinuos aunque dichos servicios estuvieran subvencionados por organismos ajenos como reiteradamente ha venido reconociendo la jurisprudencia.

En cuanto a los supuestos de contratación en fraude ley y otros supuestos de conversión de contratos temporales en indefinidos no ha habido variación alguna, salvo un matiz de incluir la conversión en personal laboral fijo y no indefinido en un supuesto concreto que en las Administraciones Públicas no puede tener aplicación. No se añade nada nuevo, según vemos a continuación con la nueva reforma y que se vende como un serio inconveniente cuando en realidad la regulación y las consecuencias no varían.¹²

¹² El fraude de ley del que se habla no deja de sorprender pues ha tenido amplia recompensa mediante los procesos de estabilización y consolidación del empleo temporal en la Administración Pública a favor de ese tipo de personal estableciendo su cuasiautomático acceso a la plantilla de la Administración mediante pruebas selectivas de hecho restrictivas y por ministerio de la ley, lanzando a todas las Administraciones a una vorágine de conversión en fijos de los trabajadores temporales de larga duración, elevando a rango de ley un fraude subyacente. (Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.)

- En este sentido la legislación del RDlegET 2015 disponía lo siguiente:

“Artículo 15. Duración del contrato.

1. *El contrato de trabajo podrá concertarse por tiempo indefinido o por una duración determinada.*
2. *Adquirirán la condición de trabajadores fijos, cualquiera que haya sido la modalidad de su contratación, los que no hubieran sido dados de alta en la Seguridad Social, una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba, salvo que de la propia naturaleza de las actividades o de los servicios contratados se deduzca claramente la duración temporal de los mismos,*
3. *Se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley”.*

- RDCT de 1998 en cuanto a los CECP y COSD:

“Artículo 9. Presunciones.

1. *Se presumirán celebrados por tiempo indefinido los contratos de duración determinada cuando no se hubiesen observado las exigencias de formalización escrita, salvo prueba en contrario que acredite su naturaleza temporal. En el supuesto de contratos a tiempo parcial, la falta de forma escrita determinará asimismo que el contrato se presuma celebrado a jornada completa, salvo prueba en contrario que acredite el carácter a tiempo parcial de los servicios. (...)*
3. *Se presumirán por tiempo indefinido los contratos de duración determinada celebrados en fraude de ley”.*

- Reforma laboral 2021:

“Artículo 15. Duración del contrato de trabajo.

1. *El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido.*
4. *Las personas contratadas incumpliendo lo establecido en este artículo adquirirán la condición de fijas”.*

Es preciso hacer la matización de que la introducción de fijo en vez de indefinido no vincula a la Administración Pública ya que existe la figura del indefinido no fijo de plantilla, Como normas de contraste existen el TREBEP, ya mencionado de que las plazas administrativas solo pueden ser ocupadas legalmente mediante su inclusión en la Relación de Puestos de Trabajo y previa dotación presupuestaria, aprobarse mediante oferta de empleo público que desemboca en un proceso selectivo bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y libre concurrencia, superando las pruebas selectivas al efecto.

El indefinido no fijo de plantilla, es una figura en la que la persona trabajadora no va a convalidar una condición de fijeza de plantilla, que *per se* es incompatible con las normas que ha de regir el acceso para adquirir la condición de personal fijo en las administraciones públicas. Fue una creación de la jurisprudencia a través de la STS de 7 de Octubre de 1996, y STS Sala de lo Social sentencias de 20 y 21 de enero.

Las Administraciones Públicas tienen prohibido reconocer el carácter indefinido de los contratos temporales que deberá ser siempre un reconocimiento en sede judicial según lo ya visto prohibición establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017 una previsión que parecía zanjar definitivamente la discusión al señalar que “[a]sí mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial” (DA 34ª.2 LPGE 2017).

En cuanto a la amenaza contenida en la disposición adicional séptimo del Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de Octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, introducida por el artículo 1.3 de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, “serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de persona funcionario interino. Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.”

Tampoco se añade nada nuevo con esta regulación que es repetición de lo contenido en la LPGE de 2017 con carácter de vigencia indefinida:

“Disposición adicional trigésima cuarta. Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral.

Dos. Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.”

Por tanto repita una norma preexistente solo que la incluya en otra disposición legal dedicada a la consolidación del empleo temporal, norma estatutaria del empleo público, y norma que no es más que una tautología, puesto que es evidente que quien comete una irregularidad o ilegalidad acarrea responsabilidad.¹³

Contratos temporales financiados con subvenciones.

Hemos visto más arriba modalidades específicas de contratos financiados con subvenciones que no están sujetos a las causas de justificación del CECP. No obstante ello, es bueno reflexionar sobre esta cuestión a través de apuntes de la doctrina jurisprudencial.

Tras la reforma de la LET por la Ley 12/2001, el TS afirma que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad. El Alto Tribunal niega haber elevado “en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal”, precisando que “del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona,

¹³ Es decir ni la regulación de la Ley 20/2021 antedicha ni las de la LPGE no es sino una declaración escrita en un texto legal de lo que sin necesidad de regular ya se tenía. Es irrelevante e inane repetir la obligación que tienen las Administraciones Públicas y sus autoridades y funcionarios de estar sometidos a la Ley y al ordenamiento jurídico y la responsabilidad administrativo y penal de no hacerlo así, es el principio de legalidad consagrado en la Constitución, no es necesario repetirlo.

pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian”, puesto que es obvio que pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones.

En suma, de la existencia de una subvención no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Para el TS es decisivo el nuevo apartado e) del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, introducido por la Ley 12/2001, que, al reconocer como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo la pérdida o insuficiencia de la consignación presupuestaria o de otro orden de los planes y programas que no tengan un sistema estable de financiación, está reconociendo que la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación. Para el TS, más que el dato de la existencia de la subvención, lo relevante es la concurrencia de los demás requisitos exigidos por el tipo legal del art. 15.1.

Jurisprudencia elaborada en torno al COSD que hay que tener en cuenta para los CECP.

4. ANÁLISIS DE LA CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS Y DEL EMPLEO COMO COMPETENCIA EN SI MISMA.

Durante la exposición anterior hemos expuesto que la regulación de los CECP como circunstancias de la producción que supongan un aumento sobre la actividad normal de la empresa, es una norma pensada en la empresa privada.

La actividad normal de la “empresa pública” Ayuntamiento, no es lineal y monográfica sino que incluye un amplio elenco de competencias, servicios y potestades que le son atribuidas por la Ley. Nos encontramos con un ente empleador muy cualificado y con capacidades extraordinarias, dado que el Ayuntamiento es una Administración que presta en un único ente todos los servicios públicos de su comunidad.

Se remarca nuevamente que *“Las Entidades Locales son Administraciones Públicas que prestan servicios y desarrollan potestades administrativas, ejercen potestades como entes depositarios de la soberanía nacional, que desarrollan bajo el principio de legalidad y satisfacción del interés público de sus vecinos. Su “producción” se enmarca en una marca superior pues supone el ejercicio de los poderes públicos que son la encarnación de la soberanía del Estado y como tales confieren a quienes los ostentan la facultad de ejercitar*

prerrogativas que sobrepasan el ámbito del Derecho común, privilegios y poderes coercitivos que obligan a los ciudadanos.”

“Depositarias de esta suprema prerrogativa, las Entidades Locales no pueden ser privadas de ningún recurso legal dirigido a su correcta satisfacción como es la contratación laboral temporal, con la correcta interpretación de la norma contenida en la reforma laboral, una interpretación que no debe ser literal sino teleológica, es decir contextualizándola con cuantas normas jurídicas vengan a la oportunidad de dar una versión dinámica y positiva de su aplicabilidad dentro del contexto social actual, cualquier dificultad para su uso debe ser interpretada de manera restrictiva ante un supremo interés.”

El CECP tiene perfecta cabida en este contexto de multiplicidad de funciones y actividades en que una vez detectado el perfil de normalidad que corresponde a las tareas de la plantilla reflejadas en la Relación de Puestos de Trabajo, aparecen tareas de refuerzo, vacantía, acumulación e imprevistos de amplio espectro, así como competencias que se prestan de forma esporádica o no permanente, puntualmente (por ejemplo, la confección de un estudio acústico, o un proyecto de sellado de vertidos, la confección de un plan municipal de vivienda que se puede hacer por contrato mercantil de servicios o bien por contrato laboral temporal).

Tareas que son el exceso de esa actividad normal y para ello estudiamos el elenco de competencias y servicios que marca la normativa aplicable. que no tienen que conducir a aumentos de plantilla fija, sino que justifican plenamente al contrato por circunstancias especiales de la producción con legalidad en la causa justificativa.

Es indudable que dentro del amplio elenco de servicios y potestades municipales se pueden establecer situaciones tipo en que tenga cabida ambos supuestos de uso del CCP, la oscilación con desajuste temporal y el incremento ocasional e imprevisible estableciendo si fuera preciso un catálogo de casuística, con el eje transversal de estudio del estándar de calidad de los servicios que la EE.LL establece para cada uno de ellos si es preciso.

En primer lugar se estudian las competencias, servicios y potestades municipales.¹⁴

¹⁴ Sobre la distinción de estos 3 conceptos se han vertido ríos de tinta en cuanto que sin ser sinónimos corresponden a una misma esencia, *la actividad propia de la Administración*. En tanto que la potestad nos evoca la autorricas, el servicio la actividad prestacional, nada de ello se entiende fuera de la competencia que es el verdadero eje vertebrador.

5. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS, SERVICIOS Y POTESTADES ADMINISTRATIVAS.

CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA

Es preciso hacer esta distinción de cara a centrar el estudio precisando estos conceptos.

En primer lugar adentrémonos en la cláusula general de competencia, y en la asunción como competencia propia o impropia del propio Ayuntamiento, la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos que contribuya a paliar los efectos devastadores del paro, sobre todo el juvenil y sirvan de estímulo social, dentro de un contexto de crisis. Esto no es un solo un análisis sino que está ya dentro de la doctrina jurisprudencial existiendo sentencias judiciales al efecto que atribuyan a los Ayuntamientos competencias para fomentar el bienestar de sus ciudadanos en todos los ámbitos y justifican el recurso a estas contrataciones aun cuando se hagan de forma sistemática.

Al ser una competencia este tipo de empleo, al asumirla el Ayuntamiento, al igual que lo hacen las Comunidades Autónomas y el Estado Central, no puede vedarse esta competencia a los Entes Locales, administración más cercana al vecino y quien mejor conoce sus necesidades a través de los servicios sociales dependientes del mismo.

De este modo, esta competencia habilita el uso de la contratación laboral temporal dado que pasa a ser una actividad normal de la Entidad empleadora en sí mismo mediante su declaración como competencia y que desarrolla mediante planes de empleo, bolsas de trabajo etc.,¹⁵

REPETIMOS: Como circunstancia de la producción no son actividades privadas en busca de un lucro sino que son servicios públicos, actividades prestacionales para satisfacer las necesidades vecinales, y el ejercicio de las potestades administrativas que le son inherentes. Esta actividad productiva se caracteriza por la inmensa diversidad y variedad de actividades que pueden prestar las entidades locales, que viene regulada en leyes ajenas

¹⁵ La Reforma Laboral, tal vez sin pretenderlo, abre la vía a esa asunción de las competencias en materia de política activa de empleo a favor de las Entidades Locales a través de programas de empleo que se vehiculan mediante los contratos de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral.

a las de la legislación laboral, Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía y Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local.”

La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

Esta Sentencia dice en cuanto a los servicios administrativos obligatorios lo siguiente *“aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social”*

LEY 5/2010, DE 11 DE JUNIO, DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA.

“Artículo 8. Cláusula general de competencia.

Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, 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.”

Asimismo, el art.25 de la LBRL no marca un *numerus clausus* de competencias, y ya estrictamente en cuanto los servicios obligatorios del art.26 nada que objetar al personal que trabaja en ellos como estructural.

“Artículo 25.

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el 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 este artículo.”

La asunción como competencia propia o impropia del propio ayuntamiento, la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos que contribuya a paliar los efectos devastadores del paro, sobre todo el juvenil y sirvan de estímulo social, dentro de un contexto de crisis. Esto no es un solo un análisis sino que está ya dentro de la doctrina jurisprudencial existiendo sentencias judiciales al efecto que atribuyan a los Ayuntamientos competencias para fomentar el bienestar de sus ciudadanos en todos los ámbitos y justifican el recurso a estas contrataciones aun cuando se hagan de forma sistemática.

Al ser una competencia este tipo de empleo, al asumirla el Ayuntamiento, al igual que lo hacen las Comunidades Autónomas y el Estado Central, no puede vedarse esta competencia a los Entes Locales, administración más cercana al vecino y quien mejor conoce sus necesidades a través de los servicios sociales dependientes del mismo.

De este modo, esta competencia habilita el uso de la contratación laboral temporal, dado que pasa a ser una actividad normal de la Entidad empleadora en sí mismo mediante su declaración como competencia y que desarrolla mediante planes de empleo, bolsas de trabajo etc.

COMPETENCIA Y SERVICIO.

Son capas concéntricas en tanto que todos los servicios públicos se enmarcan y penden de una competencia pero no al revés.

Existe un concepto tradicional de servicio público que hace referencia al conjunto de actividades prestacionales asumidas o reservadas a las Administraciones Públicas para atender necesidades de interés general. En este sentido, la concepción de servicio público iría ligada a la idea de titularidad de actuación en la administración. Sin embargo, este no es el sentido que el concepto de servicio público tiene en la esfera de la administración local, en donde está vinculado a la idea de la competencia, de acuerdo a lo reflejado en el art. 85 de la LRBRL.

De esta forma se considerarían servicios públicos locales los que las entidades locales declaren como tales, siempre que cumplan los requisitos del art. 85, es decir, que estén dentro del ámbito de sus competencias. (Sentencia del TS 23 de mayo de 1997).

Como concepto general el Servicio Público es una actividad prestacional que satisface necesidades colectivas, realizada por una Administración que, en todo caso, se reserva la titularidad.

Para la prestación del servicio se requiere una **organización**, en cuanto articulación de recursos humanos, financieros y técnicos. Esa organización estará individualizada o vinculada a la Administración conforme a una **fórmula jurídica** apropiada.

Son principios esenciales del servicio público:

1. La regularidad en la prestación.
2. La continuidad.
3. El acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad.

Estos principios constituyen la base del denominado régimen jurídico del servicio, que en buena medida se plasma en la reglamentación del servicio

En todo Servicio Público Local podemos distinguir dos procesos que encajan en el concepto de potestades administrativas:

- Uno esencialmente jurídico, de ordenación del Servicio, que implica decidir cómo se prestará, cuáles serán las condiciones de acceso a las prestaciones, qué precio en su caso deberá abonarse, etc. Este proceso de ordenación corresponde siempre y sin exclusión a la Entidad Local titular.
- Otro de carácter técnico y económico, que consiste en la realización material de la prestación y su puesta a disposición de la ciudadanía.

La posible separación entre titularidad y gestión da lugar a las denominadas “formas de gestión”, que se pueden enumerar en las siguientes.

Forma de gestión de los servicios:

- Directa
- Directa pero con contrato de servicios con autónomo como refuerzo
- Directa pero con contratación personal laboral eventual

- Directa pero con contratación de obra pública. DCOP
- Concesión: Prestación Coordinada Diputación
- Cooperación interadministrativa
- Consorcio
- Colaboración Público privada

La forma de gestión de los servicios es importante desde el punto de vista de las necesidades de personal de plantilla y de contratación de personal laboral temporal, en tanto que si la Entidad Local retiene el servicio, todo el personal es de la misma, a medida que se va desprendiendo de la gestión del mismo, reteniendo eso sí la titularidad, proporcionalmente será menor la dependencia del personal que lo preste.

En este sentido la jurisprudencia diferencia entre los servicios públicos de titularidad local, aquellos que están expresamente regulados en el art. 25 de la LRBRL, de aquellos otros que son de competencia local aunque lo sean en régimen de libre competencia, que se caracterizan por necesitar una *publicatio*, una declaración formal por parte de la entidad local de tener la voluntad de participar e intervenir en la actividad económica prestando determinados servicios en aras del interés general.

El artículo 85 TER de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece que las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias.

COMPETENCIAS DESDE EL ENFOQUE POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y FUNCIONES DE SOBERANÍA

Son la expresión del poder formal de la entidad territorial en su calidad de Administración Pública y de Gobierno Local. El ejercicio de la potestad es un derecho y un deber, por quien la ostenta, mediante el respectivo procedimiento administrativo y debiendo respetarse el principio de legalidad y el principio de proporcionalidad. Responden al principio de Prerrogativa funcional: mecanismos privilegiados o exorbitantes que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones titulares de las potestades administrativas para su ejercicio. Asimismo, las funciones de soberanía o potestades son la

expresión del poder formal de la entidad territorial en su calidad de Administración Pública y de Gobierno Local.

Pero este poder debe dirigirse al cumplimiento de una finalidad. En el caso de las potestades públicas, se residencia dicho poder irresistible en la Administración para hacer cumplir a otros sujetos, públicos o privados, determinadas actividades, actos o comportamientos (tanto de hacer como de no hacer) destinadas a una finalidad de interés pública o general. Es un título de intervención para fines específicos previstos en el ordenamiento jurídico. Cuando se atribuye dicho poder (facultad de imperium) a una persona jurídico pública, se llama “potestad administrativa”.

Enumeración no cerrada:

Organizativa, actividad reglada de los órganos decisorios y gestión de recursos humanos, reglamentaria, gestión urbanística, gestión patrimonial, gestión recaudatoria y financiera, Estadística, Sancionadora. Fe pública, asesoramiento jurídico, contabilidad, tesorería. Policía general. Disciplinaria. Planeamiento urbanístico. Planificación medio ambiental. Gestión de subvenciones, contratación administrativa y actividad jurídica de procedimiento administrativo etc. (por ejemplo, delegación, desconcentración, avocación, etc.). Reglamentaria. Autoorganizatoria. Tributaria. Investigación y recuperatoria. Planificación. Expropiatoria. Recaudatoria. Sancionadora. Dirección y coordinación. Deslinde. Desahucio administrativo. Revisión. Disciplinaria.

COMPETENCIAS QUE DESARROLLA EL AYUNTAMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA PRESTACIONAL DE SERVICIO.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, supuso una reforma de la LBRL de 1985 en el sentido de introducir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la gestión de las competencias y servicios locales desde una perspectiva de racionalización del gasto y marcadamente economicista.

Conviene detenerse en este estudio debido al confusionismo creado por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad del Régimen Local que

modifica la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora del Régimen Local, distinguiendo entre competencias propias, impropias y delegadas. Dicha distinción parece hoy muy mitigada.

La LRSAL modificó el cuadro de competencias del art. 24 de modo que las competencias en materia de servicios sociales, educativas y sanitarias las enmarcaba en las Comunidades Autónomas erigiendo un periodo transitorio.

La LRSAL intenta hacer una constricción de las competencias locales, enunciando en el art.25 que se podrán ejercer todas aquellas que redunden en beneficio de los habitantes, expresión muy repetida en la normativa local (Reglamento de Servicios de 1955 TRRL) para luego enumerar un elenco de competencias propias, en el marco de la legislación del Estado y de las CC.AA, regulando las competencias delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y el resto como impropias que solo se podrán prestar si cumplen con las reglas de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la no duplicidad y el informe preceptivo del órgano autonómico de tutela financiera. Igualmente, las leyes estatales y autonómicas podrán asignarle otras competencias propias y asimismo por delegación.

La STC de marzo de 2016 la primera tras 11 recursos de inconstitucionalidad, deroga la Disposición Adicional Primera, Segunda y 15, ya que las CC.AA que hayan asumido competencias en materia de régimen local, pueden legislar dentro de las bases del Estado sobre la materia y por tanto deben respetarse las competencias asignadas por las mismas a la Entidades Locales vía Estatutos o por leyes sobre régimen local, siendo pues competencias propias, por lo que las competencias en materia social, educativa y sanitaria vuelven a los Ayuntamientos.

Asimismo, las Comunidades Autónomas dictaron leyes de aplicación de la LRSAL en cuanto a su aplicación en el ámbito de la CCAA y una regulación del régimen transitorio que aquella imponía en el marco de algunas competencias. Así por ejemplo en Andalucía, 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, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece:

“Artículo 1. Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la

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

Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.”

De este modo la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía en su artículo 9 establece un catálogo de competencias municipales que queda plenamente vigente, ya que la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, atribuye al municipio competencias propias y competencia a la Comunidad Autónoma para regular el régimen local, inclusive las competencias municipales, a las que se sumarán las que las leyes sectoriales autonómicas les confieran.

Asimismo, deja claro la adaptación del Decreto-ley autonómico, que las competencias que se vinieran prestando por las Entidades Locales antes de la entrada en vigor de la LRSAL se continuarían prestando así como las atribuidas por otras leyes anteriores y así el artículo 9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía.

Asimismo, otras Sentencias del TC en recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas contra la LRSAL devolvían la competencia municipal en materia de servicios sociales, educación y sanitarias.

6. ANÁLISIS DEL ELENCO DE SERVICIOS, COMPETENCIAS Y POTESTADES TAN AMPLIO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES, QUE SUPONE UNA MULTIPLICIDAD DE SUPUESTOS DE ACUMULACIÓN DE TAREAS, DIFERENTES INTENSIDADES, FRECUENCIAS Y NECESIDADES DE REFUERZO

Por consiguiente las competencias como tal y las que puedan originar servicios y potestades son las siguientes:

- Art.25 de la LBRL
- Todas las que poseían en materia de servicios sociales, educación y sanitarias en virtud de Sentencias del Tribunal Constitucional que deja sin efecto las limitaciones de la LRSAL dado que se trata de competencia asumidas por las Comunidades Autónomas constituye una invasión de competencias.
- Todas las atribuidas por las legislaciones de régimen local de las Comunidades Autónomas o en los propios Estatutos de Autonomía. (art.9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía)
- Todas las que viniera ejerciendo antes de la entrada en vigor de la LRSAL que no se enumeren en las anteriores.
- En virtud de la cláusula general de competencia “*cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.*”
- *En virtud del artículo 85 de la LBRL “podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera.”*

ESTÁNDARES DE CALIDAD MÍNIMOS.

Una de los trabajos administrativos que pueden desembocar en la cuantificación orientativa de cuáles son las tareas básicas que constituyen el estándar mínimo exigible para la prestación de los servicios y desarrollo de las potestades, es fijar los estándares mínimos de calidad, por encima de los cuales, cualquier oscilación o aumento de la actividad ordinaria, nos dará supuestos de causas de justificación para optar a la contratación temporal mediante CECP.

La normativa que nos puede servir de orientación es la siguiente:

- El Código de Buena Conducta Administrativa de la UE, aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001, concreción del derecho fundamental a la buena administración establecido en el art.41 de la Carta Anterior, ahorro de trámites innecesarios,
- Carta Europea de los Derechos Fundamentales, aprobada en Niza en diciembre de 2000, aplicación en España por virtud del Tratado de Lisboa de diciembre de 2007
- El Código de Buena Conducta Administrativa de la UE, aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001, concreción del derecho fundamental a la buena administración establecido en el art.41 de la Carta Anterior, ahorro de trámites innecesarios,
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Las Entidades Locales de meras prestadoras de servicios deben orientarse a la calidad de las prestaciones para el ciudadano cliente, incidiendo en la mejora de la calidad.

La calidad debe ser fomentada por el vértice político de las EELL, y como éxitos de la organización, se parte de la concepción de los recursos humanos de trabajo en equipo compromiso y motivación.

Las EELL deben acercarse al ciudadano como cliente, fomentar la racionalización de recursos, fomentar en la participación en la gestión. La excelencia en la gestión constituye el éxito de la organización mediante la satisfacción equilibrada y continua de las necesidades y expectativas de todos sus grupos de interés. Hay cuatro ejes:

1. El **fomento del trabajo en equipo** toma de decisiones que afectan a su trabajo tomando decisiones para lograr mayor calidad burocrática.
2. **Dimensión ética de la función pública**, mayor calidad, más responsabilidad, más universales, más calidad, trato más adecuada, vocación de servicio, juricidad, eficacia, y eficiencia de servicio, que la profesionalización de las puestos y la

recuperación de la idea de servicio a los intereses generales y al bien común.
Fomento de la formación continuada

3. **Gestión personal y relaciones humanas** en la Administración Pública presididas por la buena educación, actitud de servicio, identificación del personal con los fines del organismo en que trabaja, la lealtad institucional y formación ética.
4. **Trabajo con fórmulas eficientes y económicas**, principios de igualdad y no discriminación, facilitar a ciudadanos un conjunto de condiciones para la libertad, solidaridad, y ejercicio de los derechos de acceso a los servicios públicos.

Se ofrece un cuadro en donde se especifican los servicios municipales, su forma de prestación y posteriormente será un instrumento para ejercer la acción de análisis de la estructuralidad de los puestos, haciendo hincapié en cuales son prestados por el personal laboral temporal de larga duración que queremos consolidar, a fin de que se visualice la necesidad de su aportación al funcionamiento municipal. En el mismo se ponen algunos ejemplos, no todos, orientativos.

ACTIVIDADES PRESTACIONALES	ESTANDAR MÍNIMO	INCREMENTOS IMPREVISIBLES Y OSCILACIONES
ALUMBRADO PÚBLICO	Mantenimiento normal	Cambio de luminarias en ejes completos Revisión extraordinaria del tendido Reposición general de elementos Nuevas redes Sustitución por sistemas eficientes
CEMENTERIO	Mantenimiento normal programado	Limpieza extraordinaria días difuntos Renumeración de licencias funerarias Vigilancia extraordinaria
RECOGIDA DE RESIDUOS	Llevanza normal según normativa	Limpieza en profundo de zonas de recogida Confeción de un Plan de sellado de vertederos Refuerzos
LIMPIEZA VIARIA	Mantenimiento normal	Periodos de fiestas y aumento de la actividad en la vía pública, épocas veraniegas y de mayor afluencia pública Mayor uso de edificios públicos Refuerzos

ABASTECIMIENTO AGUA	Mantenimiento normal, lectura de contadores, revisiones periódicas	Averías y fugas en la red Arreglo de tramos completos
ALCANTARILLADO		
PAVIMENTACIÓN	Mantenimiento normal	Refuerzos por arreglos extraordinarios, programación de reparaciones generales en la red viaria. Refuerzos
BIBLIOTECA		
TRATAMIENTO RESIDUOS		
PROTECCIÓN CIVIL		
ATENCION NECESIDADES SOCIALES		
RESIDENCIA ANCIANOS		
UNIDAD DE ESTANCIAS DIURNAS		
CENTRO DE EDUCACIÓN INFANTIL TEMPRANA		
CENTRO DE PARTICIPACION ACTIVA		
ALBERGUES MUNICIPALES		
PROTECCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS		
INSTALACIONES DEPORTIVAS		
PISCINA MUNICIPAL	Mantenimiento normal	Trabajos extraordinarios para puesta a punto en verano Socorristas Pintura
MEDIO AMBIENTE URBANO		
URBANISMO: PLANEAMIENTO, GESTIÓN, EJECUCIÓN Y DISCIPLINA URBANÍSTICA	Concesión de licencias, inspección de obras y actividades	Confección de un Plan de vivienda Confección de un Estudio de Detalle Confección de una Modificación del Planeamiento
PROTECCIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO		
TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES		
INFRAESTRUCTURA VIARIA Y OTROS EQUIPAMIENTOS		
SEGURIDAD PÚBLICA		

TRÁFICO, ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS Y MOVILIDAD	Vigilancia y regulación	Cambio de señales horizontales y verticales general Control de vados permanentes
FERIAS		
MERCADO DE ABASTOS		
COMERCIO AMBULANTE		
ACTIVIDAD FUNERARIA		
INFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA DE INTERÉS Y ÁMBITO LOCAL		
PROMOCIÓN DEL DEPORTE		
PROMOCIÓN DE LA CULTURA		
EQUIPAMIENTOS CULTURALES		
COMPETENCIAS EDUCATIVAS: PARTICIPAR EN LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA		
CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS EDIFICIOS DE TITULARIDAD LOCAL DESTINADOS A CENTROS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN INFANTIL, DE EDUCACIÓN PRIMARIA O DE EDUCACIÓN ESPECIAL		

PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL USO EFICIENTE Y SOSTENIBLE DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES		
CENTRO DE EDUCACIÓN DE ADULTOS		
ESCUELA MUNICIPAL DE MÚSICA		
PROMOCIÓN INVESTIGACIÓN ARQUEOLÓGICA		
ATENCIÓN A LA MUJER		
JUZGADO DE PAZ		
CONSULTORIO MÉDICO, ATENCIÓN PÚBLICO		
CONSERVACIÓN Y ARREGLO CAMINOS RURALES	Vigilancia y observación	Reparaciones periódicas de la red Reparación de tramos estropeados Refuerzos
ESTADÍSTICA	Llevanza según normativa	Renumeración de calles
PARTICIPACIÓN JUVENIL CENTRO JUVENIL		

7. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO COMO COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES MEDIANTE CONTRATOS PARA LA MEJORA DE LA OCUPABILIDAD E INSERCIÓN LABORAL

Sin pretenderlo, la Reforma Laboral introduce una vía de asunción directa de la competencia en materia de política activa de empleo, y esto vendría a cerrar la demanda municipal para su asunción y está justificado por cuanto hemos dicho anteriormente.

La sutileza de la introducción de esta nueva vía, mediante una sucinta normativa sujeta a todo tipo de análisis profundo, dada la trascendencia de lo que se ventila aquí y la confusión producida en los diversos organismos públicos competentes. No es baladí la cuestión, pues esta competencia habilita para la contratación temporal mediante contratos pensados para la actividad laboral temporal en las Administraciones Públicas, en que no es necesaria la utilización del CECP, SINO UN CONTRATO ESPECÍFICO, que no produce ningún trauma en cuanto al posible fraude de ley, ya que su justificación en sí mismo es el empleo de personal desempleado.

De todo ello se estudiará en la Parte II de este estudio del impacto de la reforma laboral en la contratación temporal laboral municipal.

No obstante no puede acabar este artículo sin hacer mención a las nuevas normas que han aparecido y la confusión reinante en cuanto a su aplicabilidad a las Entidades Locales y para tal cometido, es preciso establecer las novedades en los antecedentes legislativos recientes.

☞ El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la denominada reforma laboral, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo.

Se introduce una nueva disposición adicional novena en el texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional novena. Contratos vinculados a programas de activación para el empleo. 1. Las administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, cuya duración no podrá exceder de doce meses.

2. Las personas trabajadoras mayores de 30 años que participen en programas públicos de empleo y formación previstos en este texto refundido de la Ley de Empleo, podrán ser contratadas mediante el contrato formativo previsto en el artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores.»

☞ En la circular de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) sobre esta cuestión emitida en mayo de 2022 se establece:

“Políticas activas de empleo realizadas por entidades locales con presupuesto propio.

El desarrollo y promoción económica es uno de los ámbitos más importantes en los que las Entidades Locales llevan a cabo sus políticas, sean o no, fruto de transferencias desde otras administraciones. En este sentido, numerosos Ayuntamientos disponen de Agencias de Desarrollo Local, Agentes de Desarrollo Turístico, llevan a cabo acciones de promoción comercial, disponen de Oficinas de atención a los Consumidores, trabajan intensamente a la hora de solucionar problemas en los mercados de trabajo locales (a través de políticas activas de empleo, bolsas de empleo o acciones formativas), etc.

Cuestión Competencial

Si el Ayuntamiento tiene competencias en materia de fomento del empleo no tiene que pedir ninguna autorización ni visto bueno ni de la Comunidad Autónoma ni del Estado.

Si no es así, deberá solicitar un informe a la Comunidad Autónoma sobre la inexistencia de duplicidades y de sostenibilidad financiera para poder prestar esos servicios.

En este sentido, el art. 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (según la redacción que le dio la LRSAL) establece que el Ayuntamiento tendrá esas competencias si una ley del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma (cada uno según sus competencias) se las ha atribuido como propias (en cuyo caso las ejercerá en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad), si uno u otra se las ha delegado (por cualquier instrumento jurídico -ley, norma reglamentaria, acuerdo, convenio, etc.-), las

ejercerá en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación.

Consecuentemente, para saber si un Ayuntamiento tiene competencias en materia de fomento del empleo, habrá que acudir en primer término a la legislación estatal y autonómica para ver si esas leyes le han atribuido esas competencias ya sea como propias o como delegadas. Y, en segundo lugar, habrá que comprobar si el Estado o la respectiva Comunidad Autónoma, mediante otro instrumento jurídico, le ha delegado esas competencias.

Si ni las leyes del Estado ni las de la respectiva Comunidad Autónoma le han atribuido tal competencia, y ni uno u otro se la ha delegado, el Ayuntamiento sólo podrá ejercer competencias en esa materia (en este caso establecer programas de activación para el empleo) cuando cumpla con los requisitos establecidos en el apartado 4 del mencionado art. 7, a saber:

- 1. Que 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 (teniendo en cuenta que, en este momento están suspendidas las Reglas Fiscales), y*
- 2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.*

Y para justificar que se cumplen esos requisitos, el Ayuntamiento deberá recabar 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. Informes que son vinculantes, por lo que solo podrá ejercer esa competencia si ambos informes son favorables.

Ello no quiere decir que otras leyes autonómicas no les hayan podido atribuir estas competencias o que la Comunidad Autónoma se las haya delegado.

En definitiva, el Ayuntamiento para establecer programas de activación para el empleo, financiados con su presupuesto propio, necesitará sendos informes favorables (los referidos en el art. 7.4 de la Ley 7/1985) de la Consejería que tenga las competencias en materia de empleo de la respectiva Comunidad Autónoma y de la Administración que ejerza la tutela financiera de las Entidades Locales (Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma o Ministerio de Hacienda), solo en el caso de que ni las leyes del Estado ni las de

la respectiva Comunidad Autónoma le hayan atribuido competencias en materia de fomento del el empleo o de que ni uno ni otra le hayan delegado esa competencia.”

- ☞ El Ministerio de Trabajo y Economía Social a través del Servicio Público de Empleo Estatal emite una nota informativa sobre la utilización del contrato para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo desarrollados por las entidades locales del 10 de mayo de 2022 (Transcripción no literal sino por pasajes de texto).

“Respecto de la utilización por parte de las entidades locales del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral previsto en la disposición adicional novena del texto refundido de la Ley de Empleo, con el alcance en 2022 establecido por la Disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Empleo se refiere a la dimensión local de la política de empleo que, en su diseño y modelo de gestión, se deberá tener en cuenta para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.”

“En el mismo sentido, el artículo 37.1.e) de la Ley de Empleo establece que en el diseño y ejecución de las políticas activas de empleo ha de estar presente “la adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta el mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.”

“Por su parte, el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima regula la participación de las entidades locales en los programas de las políticas activas de empleo en los siguientes términos:

“1.- Las entidades locales podrán participar en los programas comunes o propios de las políticas activas de empleo, en el marco de las convocatorias de subvenciones o instrumentos análogos realizados por los servicios públicos de empleo, autonómicas o estatales.

2.- *Para que desarrollen sus propios programas de políticas activas de empleo se requerirá, en todo caso, informe previo y favorable del servicio público de empleo correspondiente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.”*

“Por ello, tal como se ha señalado, el contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral se considera directamente aplicable por las entidades locales cuando estos contratos se suscriban en el marco de programas de fomento de empleo o mecanismos de colaboración de los servicios públicos de empleo dirigidos a las entidades locales y subsumible en las políticas activas de empleo, tal como se definen en el artículo 36 del texto refundido de la Ley de Empleo, tanto si están financiados con los fondos distribuidos según los criterios aprobados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales como con fondos propios de las Comunidades Autónomas.”

“Por lo que respecta a la utilización del contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el supuesto de programas o bolsas de empleo propios de las entidades locales, tanto Diputaciones Provinciales como Ayuntamientos, desarrollados a propia iniciativa y responsabilidad, y con sus propios recursos, ello requeriría asimismo su consideración como programas de fomento de empleo subsumibles en las políticas activas de empleo.

Para ello, sería conveniente la coordinación por las Comunidades Autónomas, en tanto las entidades locales pueden intervenir en el ejercicio de estas competencias que no les son propias para el fomento de políticas activas de empleo, mediante la planificación coordinada y ejecución de actuaciones de estímulo de desarrollo local, y con el objetivo último de favorecer el crecimiento económico de su territorio y de fijar población, debiéndose realizar en los términos previstos por la legislación autonómica y estatal aplicables.

Para el ejercicio de estas actuaciones, en principio parece preciso el informe previsto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local en el que se señale la inexistencia de duplicidades y sobre la sostenibilidad financiera derivadas del ejercicio de estas competencias.”

El procedimiento para la autorización de asunción de competencias impropias de dicho art.7.4 viene establecido en nuestra Comunidad en 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 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Es evidente el cruce de información poco precisa sobre al alcance de la competencia en materia de políticas activas de empleo para las Entidades Locales y la alternativa de procedimientos que se sobreponen y el mutismo de las Administraciones autonómicas y centrales.

8. MECANISMOS PRÁCTICOS PARA CONTINUAR CON LA CONTRATACIÓN TEMPORAL QUE SE VENÍA DESARROLLANDO, CUYOS ÚNICOS LÍMITES SON LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS DE ESTABILIDAD, SOSTENIBILIDAD Y EFICIENCIA.

Ya mencionados aisladamente a lo largo de este trabajo se concentran en este apartado para que sea más práctico pero a título enunciativo, es decir, sin perjuicio de que hubiera otros mecanismos igualmente válidos.

8.a) DETECCIÓN Y DEFINICIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE TAREAS JUSTIFICATIVAS PARA EL RECURSO A LA CONTRATACIÓN TEMPORAL

Es indudable que dentro del amplio elenco de servicios y potestades municipales se pueden establecer situaciones tipo en que tenga cabida ambos supuestos de uso del CCP, la oscilación con desajuste temporal y el incremento ocasional e imprevisible estableciendo si fuera preciso un catálogo de casuística, con el eje transversal de estudio del estándar de calidad de los servicios que la EE.LL establece para cada uno de ellos si es preciso.

En una simple fórmula de cálculo que en lo que exceda de esa plantilla que es la plasmación de la RPT y de todas las tareas que conforma la organización de recurso humanos de la Entidad, constituye el empleo disponible dentro de la actividad normal.

Cuanto exceda de dichas tareas, corresponde a excesos provenientes de incremento de la actividad u oscilaciones, que se producen de forma asimétrica y sin una frecuencia cíclica dado el variado y diverso elenco de actividades que realizan las Entidades Locales

como actividad normal, da idea de la facilidad en la justificación del recurso a los contratos temporales.

En todo ello se podrá utilizar el recurso a la fijación de estándares de calidad mínimos que en que hemos manifestado:

ESTÁNDARES DE CALIDAD MÍNIMOS. Una de los trabajos administrativos que pueden desembocar en la cuantificación orientativa de cuáles son las tareas básicas que constituyen el estándar mínimo exigible para la prestación de los servicios y desarrollo de las potestades, es fijar los estándares mínimos de calidad, por encima de los cuales, cualquier oscilación o aumento de la actividad ordinaria, nos dará supuestos de causas de justificación para optar a la contratación temporal mediante CECP.

RECURSO PRÁCTICO: Desde un punto de vista formal de un plan de organización de los recursos humanos temporales se trazan análisis genéricos de las necesidades especiales de producción de cada uno de los servicios y potestades administrativas que pueden conformar un procedimiento administrativo marco que cubra todas las respuestas futuras, sean dicho plan aprobado en el ámbito de las negociaciones colectivas o bien mediante un acuerdo del órgano competente.

Desde un punto de vista material, el asunto se circunscribe a materializar mediante el programa informático oficial de confección de los contratos, el correcto relleno del mismo introduciendo en los campos preparados al efecto el texto de la motivación del CECP y su justificación, de forma abreviada, de forma que será válido. Dichos textos justifican la necesidad, y deben responder a respuestas estereotipadas para los contratos más habituales. Es decir desde un punto de vista práctico, consiste en justificar textualmente en el campo informático la necesidad de contratación el motivo o justificación que normalmente habrá que marcar el código correspondiente al establecido para circunstancias previsibles.

Es preciso pararse en esa definición por cuanto es interesante para las Entidades Locales, que cuentan con plantillas presupuestarias estables derivadas de la Relación de Puestos de Trabajo. En la definición de cada puesto existen desglosadas las tareas y funciones de cada puesto.

8.b) DESARROLLO DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR LAS LPGE EN CUANTO A LIMITACIONES PARA LA CONTRATACIÓN TEMPORAL

Es de utilidad detenernos en los estudios encontrados referentes a los conceptos que emanaban de esa regulación que por lo tanto pueden volcarse como mero trasunto a en el uso de los CECP: *“salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”*

Para proceder al uso de las contrataciones temporales con esta regulación anterior e incluso con la actual se ha recurrido a catalogar que sectores, funciones y categorías profesionales eran prioritarios lo que ha motivado la confección de catálogos o listados justificados de las mismas que se han aprobado por el órgano competente de la Entidad Local vía negociación colectiva o bien en uso de la potestad de autoorganización, lo esencial es que debía de estar documentada concretamente esa regulación genérica y dado que no existe norma legal alguna que lo defina para las Entidades Locales están los han confeccionado en uso de su autonomía local y capacidad de autoorganización.

Existen catálogos de actividades prioritarias en cuanto a sectores, funciones y categorías profesionales que se elaboraban por cada Ministerio o cada Consejería hasta 2017 publicados en el BOE y en el BOJA. Todo ello para justificar el recurso a la contratación temporal, que pueden servir de esquema para la justificación del recurso al CECP:

Pese a que la regulación actual hable de *“19. Dos. No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables”*, se puede recurrir a los catálogos aprobados oficialmente por Ministerios, Consejerías y el propio Ayuntamiento con arreglo a su texto hasta 2017 puesto que el concepto de “excepcionalidad” “urgente” e “inaplazable” es un concepto jurídico determinado y debe regularse de forma concreta fin de no caer en un contratación arbitraria sin justificación ni motivación y lo sea de forma cuando no reglada si discrecional.

La Ley de Presupuestos no define los conceptos Jurídicos indeterminados de excepcionalidad, urgencia, inaplazabilidad, prioridad y servicios públicos esenciales, corresponderá a cada entidad local determinarlos, y por tanto existe total autonomía local para definir los conceptos de excepcional, necesidades urgentes e inaplazables, y sectores, funciones y categorías profesionales, en el ejercicio de la autonomía local y dado que no existe norma jurídica legal ni reglamentaria superior que los definan para las Corporaciones Locales, estas deben realizar su propio análisis interno.

8.c) NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

La prioridad por tanto podrá declararse a través de una norma reglamentaria aprobada por la Corporación, por un decreto del Alcalde o Presidente de la entidad local, por Acuerdo de la Junta de Gobierno local o, simplemente, se deberá justificar tal prioridad en cada convocatoria específica de selección o en el mismo decreto de contratación laboral o de nombramiento de funcionario interino. Esta declaración en este caso no requiere una norma reglamentaria aprobada por el Pleno, sino que es factible cualquier otra solución formal, siempre y cuando se acredite tal contenido.

Ello supone un aspecto positivo, en concreto, la seguridad jurídica de la entidad local: sin embargo, a la inversa, obliga a constantes modificaciones si surgen circunstancias que se apartan de aquello aprobado inicialmente o varían las prioridades políticas de la Corporación.

En cuanto a estos procesos pueden perfectamente derivarse a la negociación colectiva en las Mesas Generales de Negociación, Juntas de Personal etc.

El TREBEP establece que corresponde al ámbito de la negociación colectiva en su artículo 37. No obstante si se configura como un ejercicio de la potestad de autoorganización estos elementos estarían excluidos de la negociación colectiva. Igualmente en los pequeños municipios dichos órganos no están siquiera legalmente operativos por lo que será un ejercicio del equipo de gobierno y los técnicos.

Así mismo el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, establecía para los COSD su identificación por convenio colectivo:

“Cuando el convenio colectivo que resulte de aplicación haya identificado los trabajos o tareas con sustantividad propia dentro de la actividad normal de la empresa que puedan cubrirse con esta modalidad contractual, se estará a lo establecido en el mismo a efectos de su utilización.”

Y así mismo en su art. 3.1 para los contratos eventuales por circunstancias de la producción, en vigor en lo que no contradiga a la Ley disponía:

“Cuando el convenio colectivo que resulte de aplicación haya determinado las actividades en las que pueden contratarse trabajadores eventuales o haya fijado criterios generales relativos a la adecuada relación entre el número de contratos a realizar y la plantilla total de la empresa, se estará a lo establecido en el mismo para la utilización de esta modalidad contractual.”

9. CONCLUSIONES

La nueva reforma laboral no supone ninguna limitación en cuanto al recurso a la contratación laboral temporal sino que impone una nueva fórmula que subsume a la anterior COSD.

En el Resumen Ejecutivo hemos visto las líneas maestras de conducción del presente trabajo y entendemos que todas ellas han quedado justificadas.

Ha quedado demostrado que la reforma laboral suprime el contrato por obra o servicio determinado pero no dificulta ni suprime el empleo de trabajadores que se contratan para el mantenimiento de diversos servicios públicos, recurso que las Entidades Locales habitualmente realizan en la multitud de servicios que tienen que atender. y el difícil encaje que ésta figura de contratación por circunstancias de la producción, tiene en el mundo local que se decía no es tal. Hemos visto como en la mayor parte de EE.LL de España, este era ya el contrato temporal típico y no el COSD y además con muy escaso índice de litigiosidad.

Hemos visto que el miedo a la máxima de que para necesidades permanentes o estructurales de los Ayuntamientos, no cabe la contratación temporal o inmediatamente esta sería considerada fraudulenta, con la sanción de conversión en contrato indefinido, basándose en la premisa de que cuantos contratos temporales se hagan tienen como destino

atender necesidades permanentes o estructurales trabajo jurídico se pretende explicar con claridad que las limitaciones a la contratación temporal que se han venido explicando que produce la nueva reforma laboral no son tales, y que dicho recurso está plenamente vigente para su uso por los Ayuntamientos.

Y repetimos que así como que pocas novedades introduce los servicios públicos no tienen en su vida prestacional ni la misma intensidad, ni la misma frecuencia, ni la misma estabilidad lo que aboca a la búsqueda del refuerzo, ni las plantillas se pueden aumentar indefinidamente con personal fijo, dadas las limitaciones presupuestarias que se imponen para ello, los aumentos y excesos en dicha prestación dentro de un amplio abanico prestacional, no justifican la creación de puestos fijos de plantilla, sino que todo lo contrario son circunstancias especiales de la producción, acumulación de tareas, oscilaciones, picos de funcionamiento, que requieren para su atención una contratación temporal.

Es indudable que dentro del amplio elenco de servicios y potestades municipales se pueden establecer situaciones tipo en que tenga cabida ambos supuestos de uso del CCP, la oscilación con desajuste temporal y el incremento ocasional e imprevisible estableciendo si fuera preciso un catálogo de casuística, con el eje transversal de estudio del estándar de calidad de los servicios que la EE.LL establece para cada uno de ellos si es preciso.

El CECP tiene perfecta cabida en este contexto de multiplicidad de funciones y actividades en que una vez detectado el perfil de normalidad que corresponde a las tareas de la plantilla reflejadas en la Relación de Puestos de Trabajo, aparecen tareas de refuerzo, vacante, acumulación e imprevistos de amplio espectro, así como competencias que se prestan de forma esporádica o no permanente, puntualmente en periodos de tiempo. Especial interés tienen las necesidades de refuerzo que no tienen que conducir a aumentos de plantilla fija, sino que justifican plenamente al contrato por circunstancias especiales de la producción con legalidad en la causa justificativa.

Hemos realizado un estudio de que el recurso a la justificación de la contratación temporal ya era utilizado para superar las limitaciones que las LPGE impone como limitaciones reales a la contratación temporal, legislación básica del estado, mecanismo que es aplicable para establecer un número de casos justificativos para el uso de los CECP en su causa de justificación.

La idea de permanencia o estructuralidad subyace que cuantas prestaciones de la EE.LL se prestan con el personal de plantilla sin que haga falta recurrir a la temporalidad,

o que si se recurre sea un fraude de ley que aboca a contratos indefinidos o fijos bajo la apariencia de temporales, no es tal, demostrando que nada ha cambiado en la reforma respecto de la situación legal anterior y que el calificativo de conversión en fijos no es viable en la Administración Pública, sino en indefinidos no fijos de plantilla, concepto creado por la jurisprudencia, dado que los principios de acceso reglados a la función pública no pueden nunca verse vulnerados por una situación de contratación en fraude de ley.

La idea de que todos los servicios y potestades municipales son permanentes o estructurales, y solo se admiten algunas excepciones, nada nuevo añade la reforma laboral. En esta idea de permanencia o estructuralidad subyace que cuantas prestaciones de la EE.LL se prestan con el personal de plantilla sin que haga falta recurrir a la temporalidad, o que si se recurre sea un fraude de ley que aboca a contratos indefinidos o fijos bajo la apariencia de temporales, no es tal y ha quedado explicado el porqué.

Se han estudiado sistemáticamente las competencias, servicios y potestades administrativas y su reciente evolución, así como la cláusula general de competencia de las Entidades Locales y la asunción como competencia propia o impropia de los Ayuntamientos la creación de empleo para contribuir al bienestar socio-económico de los vecinos que contribuya a paliar los efectos devastadores del paro, sobre todo el juvenil y sirvan de estímulo social, dentro de un contexto de crisis.

El elenco de servicios, competencias y potestades tan amplio de las Administraciones Locales, que supone una multiplicidad de supuestos de acumulación de tareas, diferentes intensidades, frecuencias y necesidades de refuerzo que no tienen que conducir a aumentos de plantilla fija, sino que justifican plenamente al contrato por circunstancias especiales de la producción con legalidad en la causa justificativa.

Y finalmente se fijan a título enunciativo mecanismos prácticos para continuar con la contratación temporal que se venía desarrollando, cuyos únicos límites son los principios presupuestarios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia.

Por consiguiente, la reforma laboral no debe suponer ninguna limitación al recurso de las Entidades Locales a la contratación laboral de personal temporal mediante contratos de duración determinada.

10. ACRÓNIMOS UTILIZADOS

- RDL 2021 Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para
REFLAB la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- CECP Contrato eventual por circunstancias de la producción
- COSD Contrato por obra o servicio determinado
- LPGE Ley de Presupuestos Generales del Estado
- ATEP Contrato de acumulación de tareas exceso de pedidos
- RDCT Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada
- TREBEP Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
- RDLGET Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
- LBRL Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local. LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (que modifica la anterior)

11. FUENTES CONSULTADAS

ANTÓN CRESPO Pilar, CUENCA CERVERA, J. Javier, FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando (2018): *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada, España. [CEMCI Publicaciones](#).

BOTAINA BOSCH, Xavier (2019): *Taller Empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación*. Granada, España. Centro de Estudios y Cooperación Internacional [CEMCI](#).

CUENCA CERVERA, José Javier (2018): *Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Planificación y gestión recursos para el mandato 2015-2019 (III edición)*. Centro de Estudios y Cooperación Internacional [CEMCI](#).

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge (2016): *La selección de empleados públicos locales: repercusiones de la LRSAL y otros límites*, Granada, España. Centro de Estudios y Cooperación Internacional [CEMCI](#).

GALOFRÉ ISART, Albert (2018): Taller *Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de los puestos de trabajo (RPT)*, Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. <http://www.cemci.org/>

GORRITI BONTIGUI, Mikel, LÓPEZ BASTERRA, Joseba (2010): *Análisis de puestos de trabajo en la administración pública*, Vitoria, España. Instituto Vasco de Administración Pública.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (2015): *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*. Cizur Menor (Navarra) España, Thomson Reuters Lex Nova.

Publicaciones on-line

BOCINOS RIOBOÓ, M. Inés (2010): “Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos, especial referencia a la administración local (II)”, [Revista CEMCI](#), nº 8.

[Contrato eventual por circunstancias de producción \(vigente hasta el 30/03/2022\)](#), Iberley

CUENCA CERVERA, José Javier (2017): “La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público”. [Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas](#).

EJARQUE PAVÍA, Albert (2014): “Los efectos de la utilización abusiva de contratos de duración determinada en el ámbito de la Administración Pública en el derecho de la Unión Europea”, [El jurista. Periódico digital](#).

GORRITI BONTIGUI, Mikel (2016): “Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa”, [Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas](#).

NAVARRO NIETO, Federico (2010): [Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público.](#)

OCAÑA ESCOLAR, Luis (2013): “La doctrina del TJUE sobre la Directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos. Sentencia TJUE, de 8 septiembre de 2011”, [Derecho administrativo del trabajo.](#) Universidad de Huelva.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, (2013): *Doctrina jurisprudencial sobre personal al servicio de las administraciones públicas. 2009-2012. 2013.* Gabinete técnico. [Tribunal supremo sala de lo contencioso-administrativo.](#)

SALINAS MOLINA, Fernando (2016): “La resurrección de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999. [IUS Labor 3/2016](#)”

VALERO MOLDES, Fabián (2018): “¿Qué supone ser indefinido no fijo en las administraciones públicas?” [Zeres Abogados.](#)

INFORMES EN LA TRAMITACIÓN DE LICENCIAS DE OBRAS: ¿DEBEN SER SIEMPRE EMITIDOS POR PERSONAL FUNCIONARIO?

Reflexiones acerca de la legalidad de la tramitación de licencias en los Ayuntamientos con escasos medios personales y materiales

Manuel Ignacio ALFONSO DELGADO

*Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional,
Subescala Secretaría, Categoría de Entrada
Secretario del Ayuntamiento de Muro de Alcoy (Alicante)*

Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del Diploma de especialización en disciplina urbanística (III edición)

SUMARIO:

1. Introducción
 2. Informes técnicos
 - 2.1. Planteamiento general
 - 2.2. ¿Cabe externalizar el servicio?
 - 2.3. ¿Y qué sucede con el personal laboral?
 - 2.4. El informe técnico por personal funcionario ¿de carrera o interino?
 3. Informes jurídicos
 - 3.1. Planteamiento general
 - 3.2. Ante la inexistencia de personal con la capacidad suficiente, ¿deben ser emitidos por el Secretario?
 3. Conclusiones
- Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Cada vez con mayor asiduidad, se ha venido imponiendo en nuestros días una mayor judicialización (sobre todo en materia penal) y control por parte tanto

de particulares como de empresas hacia las actividades públicas. Esto no es necesariamente una cuestión negativa, pues no es más que el cumplimiento de la previsión constitucional del art. 106. 1 CE en cuanto establece que *“los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*. Sin embargo, en el campo que nos ocupa, la tramitación de licencias urbanísticas (como en muchos otros) el operador jurídico local no puede llevarse a engaño: esta proliferación del control implica que las Administraciones Públicas, sobre todo pequeños y medianos Ayuntamientos (y no tanto su personal) se vean ante normas que, a pesar de su vigencia durante años vía BOE, entran en vigor en sus organizaciones sin *vacatio legis* que les permita adaptarse a las mismas¹.

Descendiendo del plano genérico al terreno del presente estudio, nos encontramos con Ayuntamientos pequeños y medianos que durante mucho tiempo han trabajado con técnicos tanto laborales como externos o, incluso, honoríficos, que se encuentran con la situación de que tras dos décadas de informes técnicos en materia de disciplina urbanística, éstos dejan de ser válidos. O bien que los informes jurídicos que redactan la propuesta de resolución en este tipo de expedientes se emiten por personal laboral, externo, o, a mi juicio, incluso por el Secretario de la Corporación, cuando nadie que estudie mínimamente el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación nacional (contenida en 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) discute que entre sus funciones (al menos las establecidas por la legislación estatal) no se encuentra la de emitir informes jurídicos, por ejemplo, en una licencia de obras².

¹ Este fenómeno que personalmente denomino en términos coloquiales como “el despertar del ordenamiento” también se da con muchísima frecuencia en Ayuntamientos en los que, tras un largo periodo descontrolados, se encuentran con tomas de posesión de nuevos funcionarios con alto grado responsabilidad (Secretarios, Interventores, Técnicos de Administración General, Arquitectos, etc.), quienes son los sujetos que verdaderamente imponen a golpe de informes negativos la vigencia inmediata de las normas en pequeños y medianos municipios, no disponiendo estas organizaciones de los medios suficientes para el cumplimiento inmediato de las normas.

² Así, para la emisión de tales informes, la persona responsable de la Secretaría Municipal se encuentra conargumentos

Se trata de una problemática que suele aparecer de forma repentina pero que requiere mucho trabajo solucionar en la medida en la que, como es habitual al menos en la Administración Local, el problema se genera mucho más rápido que la solución. Y ello, porque, en el momento en el que se detecta la problemática (o, más bien, en el momento en el que se decide que no es posible esquivar más dicha problemática) es cuando se pone en marcha el pesado aparato burocrático tendente a solucionarla: debe crearse la plaza correspondiente en la plantilla (art. 126 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); a continuación (para hacerlo perfecto) modificar la Relación de Puestos de Trabajo porque así lo indica el art. 70.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (si el Ayuntamiento la tiene, creando el puesto y valorando, por supuesto, sus retribuciones), realizar malabares jurídicos (y, en algún caso, políticos) con la tasa de reposición para poder cubrir la plaza y, en año y medio, siendo generosos, la Administración Local dispondrá de su flamante técnico funcionario. Pero en ese ínterin la ciudadanía tiene derecho a que se tramiten sus expedientes. Y a que se tramiten con arreglo a Derecho.

Y es en esta cuestión donde el presente trabajo encuentra su razón de ser. Ante noticias como la denominada “*Fiscalía de Madrid pone en su diana miles de licencias de arquitectos de 'confianza'*”³, que realiza, si bien a mi juicio con cierta falta de rigor jurídico, las siguientes manifestaciones:

“La Sección de Medio Ambiente de la Fiscalía Provincial de Madrid decidió el pasado mes de noviembre elevar al juzgado una denuncia contra el Ayuntamiento

tipo “si no no salen”, o mi preferido: “siempre lo ha llevado el Secretario”. Lo que no dicen es cómo se llevaba esa concreta función, aunque esa es otra cuestión

³ Vid. FERNÁNDEZ D., “Fiscalía de Madrid pone en su diana miles de licencias de arquitectos de confianza”. *El Confidencial*. 15 de febrero de 2019.

<https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2019-02-15/fiscalia-madrid-denuncia-arquitectos-honorificos_1826458/

de (...) por encargarsus trabajos urbanísticos a un arquitecto que no tiene la plaza. La denuncia está dirigida contra el alcalde (...), contra el concejal de Urbanismo, contra el propio arquitecto y contra "todas las autoridades municipales o funcionarios competentes en materia urbanística que hayan de identificarse", a los que acusa de los delitos de prevaricación urbanística continuada, contra la ordenación del territorio y usurpación de funciones públicas".

Por tanto, este trabajo pretende contestar a este tipo de interrogantes. Ahora bien, con dos puntualizaciones. En primer lugar, por razones tanto de extensión como de que esto último es una cuestión que cada vez es menos debatida, este trabajo se centrará únicamente en los informes tanto técnicos como jurídicos que deben emitirse en los procedimientos de las licencias de obras, dejando al lado el procedimiento sancionador propiamente dicho en la medida en la que ya no se discute que el ejercicio del *ius puniendi* debe partir de personal funcionario. Y, en segundo lugar, este trabajo debe leerse desde el prisma de que es un problema transversal: como en otros ámbitos, un debate jurídico que afecta a la tramitación de la disciplina urbanística se encuentra afectado por la normativa de personal. Y si bien es cierto que la ordenación del territorio y el urbanismo es una cuestión casi puramente autonómica, de conformidad con el art. 149.1.18.^a, es una competencia exclusiva del Estado la regulación de “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios*” y en este sentido, el Tribunal Constitucional en reiterada doctrina, por todas las STC 105/2019 de 19 Sep. 2019, Rec. 1461/2019 “*(...) ha declarado el carácter materialmente básico de la norma general del TRLEEP que reserva "exclusivamente" y "en todo caso" a los "funcionarios públicos" "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 del Estado y de las Administraciones Públicas" (M. 9.2), en la STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5 (...)*”.

Por ello, cabe preguntarse hasta qué punto tal reserva impide o condiciona la validez jurídica de los informes emitidos por otro tipo de personal o, en su caso, la forma de conseguir otorgar tal validez a los referidos informes. Ese es el objetivo fundamental del presente trabajo. Aunque ni que decir tiene que, como es evidente, mi opinión personal es que, en caso de ser posible, deben ser emitidos por personal funcionario. Por su parte, la elección del tema ha sido debido a la encrucijada con la que personalmente me he encontrado en mi desempeño profesional: ¿la obligación de resolver justifica el hecho de que no seamos capaces de tramitar conforme a lo establecido por la Ley? ¿Qué sucede cuando no tenemos los medios para tramitar los expedientes? No es algo de lo que sea responsable la ciudadanía.

2. INFORMES TÉCNICOS

2.1. Planteamiento general

Gran parte de la legislación autonómica como consecuencia de la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo exige informes tanto técnicos como jurídicos previos a la concesión de una licencia urbanística⁴. Como primera observación personal, cabe indicar que existen legislaciones muy similares, que exigen tanto informe técnico como jurídico, pero también es cierto que otra normativa autonómica no realiza tales exigencias. Esta situación quizás merece la

⁴ A modo de ejemplo, el art. 239. 2 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, establece que, en los procedimientos en virtud de los cuales se conceda una licencia urbanística, que “*el expediente deberá incorporar el proyecto técnico, las autorizaciones que procedan y, además, informe técnico y jurídico*”, y el art.140.3 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía indica que “*sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales (...)*”. Las legislaciones de la Rioja y de Cantabria, por su parte, parece que otorgan más margen a los Ayuntamientos, pues el art. 190 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria dispone, en palabras del propio precepto citado, unas “*pautas procedimentales*” que no exigen directamente ni informe técnico ni informe jurídico alguno, y el art. 193. 2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, se remite al procedimiento que se establezca por la legislación de régimen local, no exigiendo tampoco, al menos rotunda y meridianamente, el art. 194 de Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja ningún informe preceptivo siempre y en todo caso.

primera crítica jurídica teniendo en cuenta que la licencia de obras no es sino el mecanismo de control de la legalidad urbanística: ante una misma actuación, en dos Comunidades distintas, podemos encontrarnos que en unos casos se va a efectuar un control más férreo que en otros, cuando el art. 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en desarrollo de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior establece la obligación de que *“el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente”*, lo que nos obliga a concluir que quizás debería armonizarse con algo más de detalle la normativa de aplicación en esta materia.

Y ello, porque en unos casos podemos encontrarnos con verdaderos informes preceptivos por así exigirlo la propia normativa, informes cuya ausencia podría determinar incluso la nulidad de la licencia, pues la STS de 22 de septiembre de 1987 indica a este respecto que *“(…) lo preceptuado respecto al trámite obligado para la concesión de licencias en los arts. 3 y 4 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978 en relación con el 8 y el 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 (presentación de proyecto e informes técnicos y jurídicos de la Corporación otorgante) (...) han de conducir a la necesaria anulación de los actos administrativos impugnados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48-1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958”*, lo que ha llevado a autores que consideran que, efectivamente, la falta de informe técnico determina la nulidad⁵ del procedimiento. Pero si observamos el problema desde un prisma más amplio, por supuesto compartiendo que si la norma exige dos informes y no consta ninguno

⁵ Vid. ROMERO GIMÉNEZ, G., “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° 10, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 30 May. al 14 Jun. 2016, Ed. Wolters Kluwer, pág. 1184

podríamos encontrarnos ante una nulidad de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 47. 1 e) LPAC), la omisión de tales actos de trámite (un informe, al final lo es) en otro territorio ante exactamente la misma actuación y en el mismo tipo de suelo podría no viciar en absoluto el procedimiento por mor de la normativa aplicable, lo que resulta, cuanto menos, llamativo.

Pero no es ese el objetivo fundamental del trabajo. Partiendo, por tanto, de lo necesario que resulta en términos generales la emisión de un informe técnico que en la práctica local garantiza que se cumple la legalidad en el ejercicio de un derecho preexistente de la ciudadanía⁶, debemos preguntarnos, sin entrar en el complejo mundo de las competencias de los técnicos, cuál deberá ser la condición, el vínculo con la Administración, del profesional que lo emita.

Y es que el art. 92 LBRL establece en este aspecto que *“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”*. Por su parte, el art. 9.2 TREBEP dispone que *“en todo caso, 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 del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los*

⁶ Vid. BOCOS REDONDO, P., “Actos sujetos a licencia y tipos de licencia urbanística. Procedimiento para el otorgamiento de la licencia. Competencia y normas generales. La revisión de oficio y la revocación de las licencias” [Material de Aula], *Diploma de especialización en Disciplina Urbanística (Mod. II, Unidad didáctica 2)*, CEMCI, Diputación de Granada, 2021, págs. 13 y 14

funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

La gran cuestión es, por tanto, si este control de legalidad urbanística que se evacúa a través de informes técnicos es una potestad pública que por tanto está reservada a funcionarios públicos, no siendo legalmente posible en tal caso que se emitan por nadie más que no goce de tal condición. En este sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, 99/2016 de 1 Feb. 2016, Rec. 321/2014 indica, en su Fundamento de Derecho Décimo, que *“la figura del arquitecto honorario no existe en nuestro ordenamiento y supone una clarísima -y grave - trasgresión de la reserva de legal del desarrollo de funciones públicas, como es las de informar previamente las licencias (no sólo las urbanísticas, también las de actividad, funcionamiento o «ambientales») a cargo necesariamente no ya de empleados públicos, sino de funcionarios, art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público, a la sazón vigente”.*

Por tanto, sí que existen resoluciones judiciales que sí que se muestran a favor de la obligatoriedad de que estos informes técnicos sean emitidos necesariamente por personal funcionario. Ahora bien, en este aspecto, como se indicaba en la Introducción, locierto es que ese momento es en el cual entran en juego múltiples complicaciones, lo que se suma a la escasez de medios de los que los Ayuntamientos pequeños y medianos disponen, y ello sin detenernos en la problemática de aquellos municipios que están, además de escuetos en medios, desorganizados sistemáticamente, siendo por tanto muy complejo en el caso de los mismos disponer con prontitud de técnicos con la condición de funcionario. Existen Ayuntamientos, en consecuencia, que prestan ese servicio con personal laboral e, incluso, se contrata externamente, ya sea a través de licitación o de contrato menor (esto último nada recomendable, a mi juicio, salvo que se trate de un asunto muy puntual que requiera el parecer de un experto en esa concreta materia). Ni que

decir tiene, sin embargo, que lo ideal a la luz tanto de la sentencia citada como por una conspicua doctrina⁷, sin duda es que este personal tenga la condición de funcionario.

2.2. ¿Cabe externalizar el servicio?

Como anteriormente se ha indicado, no son pocos los Ayuntamientos que optan por externalizar estos servicios. Y la gran mayoría de los que realizan tal práctica, lo hacen desde la premisa de que, o bien que a la vista de los recursos con los que cuentan no les es posible sostener una plaza de técnico municipal, o bien se trata de un proceso lento y costoso al que, como se ha indicado en la Introducción, se le debe dedicar un gran periodo de tiempo, periodo en el que los servicios deben funcionar con técnicos externos, que suele alargarse más de lo deseado.

Pues bien, en mi opinión, tal cuestión debe resolverse atendiendo a la concreta situación del Ayuntamiento objeto del análisis. Así, no se le puede exigir lo mismo a un municipio de 500 habitantes que a una capital de provincia, por ejemplo. Y esta interpretación encuentra su cobertura jurídica en el art. 3.1 CC cuando establece que “*las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*”. Se trataría, por tanto, de interpretar la norma en cuestión (el mentado art. 90.2 TREBEP) en relación con el contexto de la realidad del municipio y ponderando la misma con otra normativa: el art. 21 LPAC y la obligación de resolver “*en todos los procedimientos*”. Si se exige informe de funcionario, no se puede resolver. Pero si se resuelve, tal finalización del procedimiento se consuma de forma contraria a Derecho por carecer del informe del funcionario, llevando a la Administración a un bucle infinito donde

⁷ Vid. CHOLBI CACHÁ, F.A., “El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento”, El Consultor de los Ayuntamientos, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2018, pág. 464

en la práctica puede suceder que además de resolverse tarde, se resuelve con informe de técnicos nofuncionarios. Por ello la interpretación que este trabajo plantea no es otra que atender al contexto del municipio, priorizando en la medida de lo posible la obligación de resolver pues el art. 103. 1 CE impone entre sus principios el de eficacia, que si bien puede ser complicada de aplicar en determinadas situaciones, desde luego *a priori* no parece directamente contraria a Derecho, pues dentro de las opciones con las que puede contar el operador jurídico local se habrá optado por aquella que ostente la apariencia más legítima. En definitiva: más correcto es que exista informe que resolver sin informe por carecer de funcionarios o que directamente no resolver. Quizá por ello existen autores⁸ que ante la referida imposibilidad de inexistencia de cualquier tipo de técnicos en el Ayuntamiento, opinan que la externalización de este servicio operaría como un mal menor.

Pero además, existe más normativa que entra en juego. No podemos dejar de citar el art. 30. 3 LCSP que establece que:

“La prestación de servicios se realizará normalmente por la propia Administración por sus propios medios. No obstante, cuando carezca de medios suficientes, previa la debida justificación en el expediente, se podrá contratar de conformidad con lo establecido en el Capítulo V del Título II del Libro II de la presente Ley”.

Por tanto, a pesar de que ese precepto no sea básico de conformidad con la Disposición Final Primera en su apartado 3, sí que podemos afirmar que el legislador es consciente de la carencia de medios de la Administración Pública. Y la normativa concreta, la urbanística, exige únicamente que en el expediente consten “informes técnicos” y, en la gran mayoría de casos (casi todos), también “informes jurídicos”, sin detenerse en si estamos hablando de personal propio

⁸ Vid. CHOLBI CACHÁ, F.A., “El régimen de la comunicación previa...” *op. cit.* Págs. 468 y 469

o de técnicos externos de la Corporación, teniendo estos últimos un título jurídico que, evidentemente, les habilite para realizar estos informes, y ello para evitar la “nada jurídica” que supone la figura de un “arquitecto honorífico” (STS Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, 208/1981, de 17 de marzo de 1981).

Por lo demás, existen sentencias que efectivamente no cuestionan, directamente al menos, la validez de la licencia por el hecho del vínculo jurídico de la persona que emite el informe. Por ejemplo, la STSJCLM, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 146/2002 de 4 Mar. 2002, Rec. 1762/1998 indica, incluso en el caso de un arquitecto honorífico (extremo que si bien como hemos comentado, debe entenderse superado), que *“en relación a la incompatibilidad del Arquitecto informante, la Sentencia de 17 May. 2001, de este mismo Tribunal (Recurso 525/98) donde el recurrente era el mismo y el supuesto planteado bastante similar, estableció en su Fundamento Jurídico Tercero: «La primera cuestión suscitada relativa a la posible anulabilidad de la licencia cuya revisión de legalidad se solicita y que tendría su causa en la intervención del Arquitecto Municipal honorífico informante del proyecto como promotor y director de las obras, no puede «per se» prosperar en ningún momento; pues ni se configura dicha conducta como una causa legal de infracción urbanística grave, ni en sí mismo puede cuestionar jurídicamente la legalidad de la autorización urbanística otorgada (Véanse los arts. 226 de la L.S. de 1976; y 262 del T.R. de 1992); que aunque la situación combatida no crea la apariencia de imparcialidad y objetividad que debe presidir la actuación de la Administración, lo cierto es que como muy bien sabe ya la parte recurrente, por haber actuado en idéntica situación a la denunciada, en el ámbito de la Corporación Local, y la informó el Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha, la actuación entra en el ámbito de las infracciones deontológicas, o en el ámbito de la realidad funcional del Ente público Local, extrañas al urbanístico”*. Y la STSJCLM, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 95/2019 de 8 Abr. 2019, Rec. 208/2017

manifiesta que *“aun cuando se pudiera considerar la existencia de algún tipo de infracción formal no cabía, en general, considerar la nulidad absoluta de todas las actuaciones con base en el simple hecho de que hubiera intervenido en las mismas un arquitecto honorífico”*.

Por todo ello, definitivamente, y en mi opinión, cabe en determinadas situaciones y a la vista del contexto y la realidad del municipio, externalizar el servicio, si bien la realidad práctica es mucho más compleja. Por varias razones.

En primer lugar, porque lo habitual es, que si el Ayuntamiento carece de personal funcionario que pueda realizar unos servicios tan mínimos como los tendentes a la confección de informes preceptivos en algo tan básico como la tramitación de una licencia de obras, difícilmente dispondrá de los medios suficientes para garantizar la correcta ejecución del contrato administrativo en virtud del cual se emiten dichos informes. En otras palabras: el Ayuntamiento tiene obligación de velar por evitar el conflicto de intereses de técnicos a quienes no se les aplica la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas⁹.

Y, en segundo lugar, el hecho de no poder controlar el desarrollo de la ejecución del contrato puede conllevar que el carácter administrativo del mismo se difumine y que, a pesar de un correcto actuar administrativo inicial, se acabe por infringir el art. 308. 2 I LCSP en tanto en cuanto dispone que *“en ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del*

⁹ Efectivamente, el art. 2 LIPAP establece que “la presente Ley será de aplicación a: a) El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Públicos. b) El personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de ellas dependientes, así como de sus Asambleas Legislativas y órganos institucionales. c) El personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes. d) El personal al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas. e) El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel. f) El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma. g) El personal al servicio de entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por cien con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas. h) El personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50 por 100. i) El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas. j) El restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos”. Como vemos, un técnico externo no entra dentro del ámbito de aplicación de esta Ley

contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores". En este sentido, los escasos operadores jurídicos del Ayuntamiento así como la propia Corporación con su Alcalde a la cabeza por mor del art. 21. 1 h) LBRL (que le atribuye la jefatura superior de personal) deberán actuar con la mayor delicadeza a la vista de la aún vigente Disposición adicional cuadragésima tercera Dos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 que establece lo siguiente:

“Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo.

Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial”.

Como vemos, si bien el primer párrafo se refiere sólo al personal laboral temporal, no sería descabellado interpretar que deben incluirse en tal disposición (al menos, esa parece la intención del legislador) también las conductas que afecten a los técnicos que tengan contratos administrativos.

Como conclusión definitiva, parece adecuado que, en función de las características del municipio y de su organigrama, sea posible externalizar la redacción de los informes técnicos, pues existe tanto doctrina como jurisprudencia que no condena, directamente al menos, esta práctica en los términos expuestos. Por último y por supuesto, también hay que añadir un límite que no es otro que el

abuso de Derecho. Es decir, lo que no es admisible es que el propio Ayuntamiento sea el sujeto que esté provocando ese contexto que justifica la externalización del servicio, pues en ese caso no estaremos tanto ante una interpretación en relación con el contexto del art. 3.1 CC como ante un verdadero abuso de Derecho del art. 7.2 CC, que establece que *“la Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo”*, y que *“todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”*. Es decir, que el Municipio para poder acogerse a una interpretación que propongo, tendrá que estar en condiciones de justificar que está realizando actuaciones mínimamente tendentes a revertir esa situación, si es que ello es posible. Así, no podemos comparar un municipio de 30.000 habitantes que no tenga técnico funcionario y el problema sea su enquistado organigrama con un ayuntamiento de 200 habitantes, pues en el primero de los casos tendrá que llevar a cabo la mencionada justificación, dado que es presumible su capacidad económica y de gestión para llevar a cabo tales actuaciones.

2.3. ¿Y qué sucede con el personal laboral?

Existe un elevado número de municipios que trabajan en la tramitación de estos procedimientos administrativos técnicos que ostentan la condición de laborales. En unos casos se deriva de la propia configuración de la plaza como laboral (algo como veremos, que me parece un error) mientras que en otros este personal presta servicios para la Corporación como consecuencia de contratos temporales bien en fraude de ley, bien como consecuencia de la incorporación de personal indefinido no fijo.

Pues bien, en este sentido, en primer lugar se debe indicar que no es una cuestión controvertida en la doctrina el hecho de que el informe emitido por

personal funcionario goza de prevalencia frente al informe emitido por el personal laboral¹⁰. En mi opinión, este criterio es absolutamente indiscutible, pues se infiere de la lectura del art. 77. 5 LPAC, cuando preceptúa que *“los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”*. Ello no significa que estos informes sean inatacables, la STS de 17 de febrero de 2022 indica que: *“no es lo mismo un funcionario inserto en la estructura jerárquica de la Administración activa que alguien que (...) trabaja en entidades u organismos dotados de cierta autonomía con respecto a la Administración activa”*

Por otra parte, hay que considerar que, en la medida en la que hemos visto que en determinadas situaciones (muy concretas) podría permitirse a los Ayuntamientos la externalización de estos servicios, quizás debería mantenerse una interpretación más laxa aún en relación al personal laboral. Primero porque no dejan de ser servicios directamente dependientes de la Corporación, y segundo, y más importante, porque si bien es al personal funcionario al que se le atribuye mayor margen de independencia e imparcialidad, al personal laboral ya se le aplica la LIPAP como consecuencia de su art. 2.

Además, existen autores que consideran que la Administración goza de margen de discrecionalidad a la hora de configurar los puestos de trabajo¹¹, y que la capacitación profesional de los técnicos es lo verdaderamente relevante y lo que les otorga la verdadera legitimidad para informar. No obstante debe añadirse, en mi opinión, que este margen de discrecionalidad, debe interpretarse a la luz de la normativa tanto urbanística como de función pública. Y ello, debido a que el art.

¹⁰ Vid. CHAVEZ GARCÍA, J. R., “Grandeza y miseria de los informes administrativos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° 12, Sección Museo de legalidad administrativa, Ed. Wolters Kluwer Diciembre 2019, pág. 102.

¹¹ Vid. SALA SÁNCHEZ, P., “Las intervenciones profesionales en el proyecto, la dirección facultativa y la seguridad de las obras de edificación: titulaciones habilitadas según el marco legal vigente”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° 14, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Jul. al 14 Ago. 2003, Ref. 2565/2003, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, tomo 2, pág. 2565

171 TRRL establece que *“pertenerán a la Subescala Técnica de Administración Especial, los funcionarios que desarrollen tareas que son objeto de una carrera para cuyo ejercicio exigen las leyes estar en posesión de determinados títulos académicos o profesionales”*. En consecuencia, la Administración no tiene todo el margen que pretenda, sin ningún tipo de límite, a la hora de configurar la Relación de Puestos de Trabajo que en última instancia, será el documento en el que se plasme qué puesto de trabajo tiene atribuida la función técnica del informe.

En otro orden de cosas, debemos recordar, dentro de la clásica clasificación de la actividad administrativa elaborada por Jordana de Pozas (policía, fomento y serviciopúblico), que la actividad de policía se refería al control e intervención de las actividades privadas garantizando el cumplimiento de la normativa¹². Quizás estamos ante el motivo por el cual el antiguo art. 248.3 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, establecía que *“constituirán especialidad técnica primordial en las Corporaciones locales la Arquitectura, -Ingeniería y Urbanismo, y corresponderá a los respectivos funcionarios técnicos las siguientes misiones peculiares: (...) fiscalizar la edificación privada con arreglo a las Ordenanzas ya la legislación general, e informar los expedientes de licencias para la construcción y reforma de edificios, ya sean de uso público o privado, con el fin de conseguir el más perfecto y armónico desarrollo urbano”*.

Y además, como por ejemplo sucede en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la normativa de función pública continúa ampliando sus efectos a otros campos del Derecho administrativo, en este caso el de urbanismo, pues el art. 37.1 a) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana, que establece que es un puesto de trabajo de naturaleza funcional aquellos que estén relacionados con, entre otros aspectos *“la instrucción de*

¹² Vid. MURCIA TORO, A., “Actividad de control e intervención administrativa. Nuevas técnicas: Declaración responsable y comunicación previa”, (Trabajo Fin de Máster), Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017, pág. 11. Recuperado de <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32303/TFM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

procedimientos administrativos y, la elaboración de las correspondientes propuestas de resolución, incluyendo el otorgamiento de licencias y autorizaciones”. No obstante, no me cabe la menor duda de que esta completa (y compleja) normativa acabará siendo objeto de depuración interpretativa por parte de los Tribunales, porque el art. 44.3 de esta Ley causa una tremenda inseguridad jurídica cuando dispone que *“las entidades locales y las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, clasificarán de naturaleza funcional los puestos de trabajo cuyo desempeño implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”*, porque las Corporaciones Locales tendrán que considerar que trámites constituyen la participación en la consecución de los intereses generales y el ejercicio de autoridad, potestad reservada a los funcionarios (art. 92 LBRL), y en consecuencia no parece que tengan demasiado margen a la hora de configurar los puestos de técnicos: no podría ser de otra manera que de naturales funcional, pues como hemos visto el art. 171 TRRL no permite otra alternativa.

Pero en tanto en cuanto esto último no suceda, y no se configuren los puestos, parece más adecuado interpretar que el personal laboral puede informar la legalidad en una licencia de obras siempre desde el prisma de que, a futuro, la Administración no tiene libertad de configurar estos puestos y debe encontrarse en condiciones de justificar que está poniendo los medios que sean exigibles para remediar esta situación.

2.4. El informe técnico por personal funcionario ¿de carrera o interino?

En este punto mi opinión es muy clara, un técnico, si ostenta la titulación que ampare la emisión de su informe, y además ostenta la condición de funcionario, aunque sea en régimen de interinidad, puede sin ningún problema informar una licencia. Y por ese único motivo, la licencia no será anulable y mucho menos nula.

Y ello, aunque incluso el Tribunal Supremo en ocasiones se ha pronunciado incluso en contra de la existencia de Policías Locales interinos porque su función implica ejercicio de autoridad¹³ en la STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 828/2019 de 14 Jun. 2019, Rec. 922/2017, pues hay que indicar que se volvió a la situación anterior con la STC 106/2019 de 19 Sep. 2019, Rec. 344/2019.

Por otra parte, hay doctrina muy conspicua que considera que en el caso de un informe emitido por un funcionario en régimen de interinidad precisaría para la emisión de los informes técnicos en los procedimientos tendentes al otorgamiento de una licencia la supervisión del jefe de los servicios técnicos con potestad de dirección que necesariamente sea de carrera¹⁴. Y es cierto, que hay alguna resolución judicial en este sentido, como la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 549/2005 de 6 May. 2005, Rec. 355/2003¹⁵ Ponente: Pérez Navarro, Amparo, que indica, tras traer a colación entre otros preceptos al art. 132 TRRL que establece que *“corresponde a los funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de trabajo que tenga atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (...)”*, que *“pese a que el Sr... fuera ya funcionario interino, ocupando puesto base de Arquitecto en la fecha en la que se produce la adscripción, es lo cierto que según se desprende de la descripción del puesto por él ocupado, se trata de un puesto de jefatura, al ser el superior jerárquico del personal de urbanismo, funciones que implican ejercicio de autoridad y que de conformidad con lo antes indicado, quedan reservadas a los funcionarios de carrera”*. Pero esta interpretación, a mi juicio, no puede aceptarse. Y ello, porque considero que el TREBEP es norma básica que establece en su art. 10.1 *“son funcionarios interinos*

¹³ Vid. GARRÓS FONT, I., y ORTIZ HERNÁNDEZ, S., “Comentarios en torno a la reciente jurisprudencia sobre los policías locales interinos y el ejercicio de funciones públicas”, *Actualidad Administrativa*, N° 9, Sección Actualidad, Wolters Kluwer, Septiembre 2020

¹⁴ Vid. CHOLBI CACHÁ, F.A., “El régimen de la comunicación previa...” *op. cit.* Pág. 469.

¹⁵ Citada *ibidem*

los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera (...)". Es decir, que los funcionarios interinos sirven expresamente para asumir las funciones de los de carrera en todo aquello que sea compatible con su naturaleza de acuerdo con el art. 10.5 TREBEP (si bien deben excluirse también aquellas funciones expresamente proscritas por el ordenamiento jurídico, como es el caso de la participación en tribunales de selección, art. 60.2 TREBEP). Es decir, que un funcionario interino sirve precisamente para dar urgente cumplimiento, cuando las circunstancias propias de la organización lo hacen imposible con prontitud, tanto al citado art. 132 TRRL como al art. 92.3 cuando establece que *"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 "* y que *"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 "*. Lo contrario es entender que el nombramiento de un técnico interino está prohibido por la normativa, o que sólo sirve para ser supervisado en todas y cada una de sus actuaciones, cuando precisamente tal nombramiento sirve para hacer posible la tramitación de expedientes como puede ser una licencia urbanística.

Y desde luego, partiendo de que es función propia de los funcionarios de carrera el ejercicio de las potestades de autoridad, lo que implica que lo sean también de control, y que ambos extremos pueden cumplirse por funcionarios de carrera, es legítimo tanto que un técnico funcionario interino informe sin más supervisión que la que le correspondiera si fuera de carrera, como que a mi juicio asuma la jefatura de los servicios técnicos pues es otra función propia de los

funcionarios de carrera y, por tanto, asumir tal jefatura desde luego no parece incompatible con la naturaleza del funcionario interino¹⁶.

3. INFORMES JURÍDICOS

3.1. Planteamiento general.

Ya se ha indicado “*ut supra*” que la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas exigen para la tramitación de las licencias de obras que, además del informetécnico, debe emitirse además con carácter preceptivo informe jurídico. Normalmente, en el seno del procedimiento administrativo, el informe jurídico deberá emitirse tras el informetécnico para que, entre otros extremos, verifique la constancia de este último¹⁷.

Por lo demás, el informe jurídico, debe concluir con una propuesta de resolución¹⁸ por así determinarlo el art. 175 ROFJEL, que dispone lo siguiente:

“Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:

- a) Enumeración clara y sucinta de los hechos.*
- b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva”.*

¹⁶ A modo de ejemplo, un Secretario interino asumirá en tanto en cuanto lo sea la dirección de los servicios encargados de la realización de las funciones de Secretaría, art. 2.2 RD 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, y ese extremo no es objeto de ninguna discusión

¹⁷ Vid. GÓMEZ MELERO, J.G., “La intervención administrativa sobre la edificación y usos del suelo en Castilla-La Mancha”, *Colección Tesis*, Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, pág. 372. Recuperado de https://www.uv.es/bibsoc/proceso/librosonline/CES-CLM/tesis8_josegerardo.pdf.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 376

En mi opinión, el ROFJEL convierte en preceptivos los informes prácticamente de cualquier expediente, dado que en su art. 172 establece lo siguiente:

“En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio”.

De ello se deduce que el informe jurídico, en puridad y para que sea jurídicamente indiscutible al menos desde el prisma de su autoría y en consecuencia su rúbrica, debe emitirse por el Jefe de la Dependencia o Departamento administrativo de Obras y/o Urbanismo, que no de la Oficina Técnica (los técnicos en mi opinión no deben tramitar, sino realizar informes técnicos), funcionario perteneciente a la subescala técnica de administración general en cumplimiento de lo establecido en el art. 167.1 y 167.2 a) TRRL.

El problema radica, como no puede ser de otra manera, cuando no existen estos funcionarios no ya en las Dependencias correspondientes, sino en toda la plantilla. Como veremos, existen autores reconocidos que indican que en tal situación debería informar si

nadie más está capacitado, el Secretario¹⁹, cuestión que no comparto, como luego veremos, salvo que expresamente la norma lo exija.

En fin, en tales casos, debería volverse a traer a colación la interpretación propuesta *ut supra*, relativa al contexto del municipio en cuestión. Realmente, lo necesario para que el expediente de concesión de una licencia urbanística esté concluso es que, como regla general (pueden exigirse informes sectoriales), se hayan emitido informe técnico y jurídico. Y deberá atenderse al Ayuntamiento

¹⁹ Vid. CHOLBI CACHÁ, F. A., “Necesidad de informe jurídico en la concesión de licencias urbanísticas. Especial referencia al informe del Secretario”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 11, diciembre de 2002, págs. 16 y ss

concreto y sus circunstancias en aras a determinar si está en condiciones de justificar que está cumpliendo en la medida de lo posible sus obligaciones tanto de forma externa, como interna. De esta forma, y siempre que la norma urbanística únicamente exija al respecto emisión de informe jurídico, será más adecuado que se emita a pesar de no llevar rúbrica de funcionario (siempre, por supuesto, por una persona con la titulación adecuada), a que no conste en absoluto.

Y es que debe tenerse en cuenta que la falta de informe jurídico al menos para la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siempre que no se cause indefensión, será un mero defecto de forma²⁰, pudiéndose traer a colación, por todas, la STS de 21 de junio de 2001, que indica que *“este Tribunal Supremo ha declarado (v.g. sentencias de 26 Dic. 1995 y 21 May. 1998) que «la falta de previo informe jurídico en el procedimiento de otorgamiento de la licencia impugnada, a que se refiere el artículo 4 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 Jun. 1978, no vicia de nulidad el acto impugnado, ya que su falta no significa que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -- -- artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo---, sino que constituye un mero defecto de forma (artículo 48.2 de la misma) que no arrastra la invalidez del acto sino cuando produce indefensión o cuando le impide alcanzar su fin, lo que no es el caso. (Así lo hemos dicho en nuestra sentencia de 26 Dic. 1995.)”*.

De ello se deduce en mi opinión, y esto facilita el funcionamiento municipal en los municipios con una situación calificable de compleja, que si la falta de informe jurídico únicamente sería vicio de anulabilidad en tanto en cuanto cause indefensión o le impida alcanzar su fin, el hecho de que dicho informe se emita aunque no está rubricado por funcionario impediría discutir la anulabilidad del procedimiento únicamente por este motivo, porque este hecho no impediría a los interesados conocer los motivos de la Administración en su actuación, por lo que

²⁰ Vid. GÓMEZ MELERO, J.G., “La intervención administrativa...”, *op. cit.*, pág. 383 y 384

esta circunstancia no sería susceptible de viciar por sí sola en absoluto el procedimiento²¹.

Con ello no se pretende afirmar que no es necesario que estos informes sean emitidos por funcionario, pues no sólo es más recomendable e, incluso, más legal (se ha hecho referencia en el Capítulo 2 al art. 44.1 a) LFVP que exige que los puestos de naturaleza funcional en la Generalitat Valenciana deben estar relacionados con “*la instrucción de procedimientos administrativos y, la elaboración de las correspondientes propuestas de resolución*”), sino que además el Ayuntamiento que tenga perfectamente definida esta cuestión tendrá menos problemas internos y por otra parte, como hemos visto, entrará en juego en caso de una eventual impugnación, el art. 77.5 LPAC dado que ese informe tendría presunción de validez *iuris tantum* como se ha indicado.

3.2. Ante la inexistencia de personal con la capacidad suficiente, ¿deben ser emitidos por el Secretario?

En mi opinión, estamos ante una de las mayores problemáticas de la Administración Local. Esto es, sucede que por mor del art. 92 *bis* LBRL, en todas las Entidades Locales deben prestarse necesariamente las funciones públicas de Secretaría y de control económico financiero, contabilidad, tesorería y recaudación, funciones reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (FHN). Y la palabra que utiliza el art. 92 *bis* LBRL para referirse a estas funciones son “*necesarias*”. Este planteamiento, por lo general no

²¹ Si bien esta jurisprudencia se refiere al ámbito de las notificaciones, la STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia de 2 Jun. 2011, Rec. 4028/2009 clarifica a mi juicio muy acertadamente lo que supone la indefensión que sea susceptible de anular un procedimiento, pues indica que “*una vez reconocida la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo, resulta necesario poner de manifiesto que es doctrina del Tribunal Constitucional que, en materia de notificaciones, únicamente lesiona el art. 24 de la CE la llamada indefensión material y no la formal, impidiendo “el cumplimiento de su finalidad, tendente a comunicar la resolución en términos que permitan mantener las alegaciones o formular los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico frente a dicha resolución” (SSTC 155/1989, de 5 de octubre, FJ 3; 184/2000, de 10 de julio, FJ 2; y 113/2001, de 7 de mayo, FJ 3), con el “consiguiente perjuicio real y efectivo para los interesados afectados” [SSTC 155/1988, FJ 4; 112/1989, FJ 2; 91/2000, de 30 de marzo; 184/2000, de 10 de julio, FJ 2; 19/2004, de 23 de febrero; y 130/2006, de 24 de abril, FJ 6. En igual sentido Sentencias de esta Sala de 25 de octubre de 1996 (rec. apel. núm. 13199/1991), FD Cuarto; y de 22 de marzo de 1997 (rec. de apel. núm. 12960/1991), FD Segundo]*”

discutido, generaría un efecto diabólico en el funcionamiento de me atrevo a decir más de la mitad de los municipios españoles de interpretarse a *sensu contrario*: las demás funciones, ¿no son necesarias? ¿no son necesarias las funciones de un arquitecto funcionario? ¿o de un ingeniero? ¿o de un Técnico de Administración General?

La respuesta a esta pregunta es necesariamente negativa, todas las funciones deben ser prestadas y desarrolladas para poder hablar de una Administración mínimamente eficaz en cumplimiento del art. 103.1 CE. Ahora bien, en la práctica, debido a que necesariamente debe existir un funcionario A1 con funciones de asesoramiento legal, cuando no existe ningún otro empleado susceptible de, entrando ya en la materia, informar en el procedimiento relativo al otorgamiento de una licencia de obras la adecuación a la legalidad de la misma, nos encontramos con que el Secretario de la Corporación ostentará muchas más obligaciones de las ya complejas reguladas en su régimen jurídico.

Existen reconocidos autores que entienden que, en los casos en los que el Ayuntamiento en cuestión no tiene ningún otro medio que pueda informar, en la medida en la que necesariamente deben constar estos informes jurídicos en los respectivos expedientes y es el Secretario el que deberá someter los mismos una vez conclusos al presidente para su resolución, efectivamente estos informes deberían ser emitidos por el referido funcionario²². Personalmente, y como no puede ser de otra manera, con absoluto respeto, esta opinión no puede compartirse y menos aún convertirse en la regla. Lo que sucede en mi opinión es que la doctrina es perfectamente consciente de que en muchos casos, los FHN están realizando las labores que el art. 36 LBRL encomienda no a los Secretarios, sino a las Diputaciones Provinciales. En efecto, el art. 36. 1 b) LBRL establece que es competencia de las Diputaciones Provinciales la “*asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad*”

²² Vid. CHOLBI CACHÁ, F.A., “El régimen de la comunicación previa...” *op. cit.* Págs. 452 y 453

económica y de gestión”. Y por contra, ningún precepto establece que los FHN deben asumir todas aquellas funciones que no estén expresamente atribuidas en la RPTo en el organigrama municipal a ningún otro funcionario y deban ser prestadas obligatoriamente.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que, bien por aplicación de la legislación autonómica, bien porque así lo establezca la propia Corporación en su normativa interna o en su Relación de Puestos de Trabajo, sí que sea necesario que se pronuncie el Secretario en los procedimientos de otorgamiento de licencias de obras.

Así, a modo de ejemplo, me parece muy interesante una previsión como la que establece el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, pues dispone en su art. 188.3 que “ *el informe previo del secretario o secretaria del ayuntamiento es preceptivo siempre y cuando los informes anteriores sean contradictorios en la interpretación de la normativa urbanística aplicable* ”. Y este precepto *in fine*, también disipa las dudas que se acaban de plasmar en relación con el hecho de que los Secretarios no están obligados a informar sólo por el hecho de que la Administración no tenga medios, pues en comunidades como Cataluña, el informe del Secretario es preceptivo también “ *en los supuestos de falta de otra asistencia letrada* ”. No obstante, fuera de estos casos, considero que las Corporaciones que no sean capaces con sus propios medios de tramitar las licencias, deberán ser objeto del apoyo por parte de las Diputaciones Provinciales, no siendo en absoluto recomendable que los FHN asuman competencias que no estén expresamente atribuidas por todo lo que se ha indicado.

Finalmente, este planteamiento no significa ni que los Secretarios no deban en absoluto intervenir en estos procedimientos. Nada más lejos de la realidad, serán los funcionarios que verifiquen si efectivamente los expedientes están concluidos (art.

177.1 ROFJEL) y además, deberán colaborar cuando fueran requeridos para ello, tanto en los casos en los que lo ordene el presidente o presidenta de la Corporación (art. 3.3. a) RD 128/2018), como también en cumplimiento del deber de lealtad institucional y también en cumplimiento del principio de colaboración administrativa (art. 3.1 a) y k) de la Ley40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). No obstante, el cumplimiento de estos principios además de las órdenes del presidente, no debe, en mi opinión, suplir la falta de medios y puestos de trabajo de naturaleza estructural en todotipo de asuntos ordinarios y en consecuencia la gestión estructural del Ayuntamiento más allá de sus funciones expresamente delimitadas so pena de, lisa y llanamente, hipotecarel funcionamiento de los Ayuntamientos por la sencilla razón de que mientras los funcionarios no son eternos, sí que lo son las organizaciones en las que prestamos los servicios. En coherencia con esta posición se inclina el art. 140.3 de la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía cuando establece que *“sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas necesariamente deberá constar informe técnico y jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir de la omisión de alguno de ellos en los términos previstos en la normativa de régimen local”*

4. CONCLUSIONES

De la redacción del trabajo pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Una materia tan absolutamente ordinaria como es la tramitación de las licencias urbanísticas, genera importantes dudas de seguridad jurídica hasta en algo tan elemental como el hecho de la condición jurídica para con la Administración de

quien suscriba los informes. No es una cuestión clara y es susceptible de generar debate. Y no sólo eso, sino que se han dado casos incluso de denuncias de índole penal por este tipo de cuestiones, lo que genera en el empleado público miedo y, en la organización, parálisis.

2. Como regla general, los informes técnicos que deben examinar la adecuación a la legalidad urbanística de los proyectos de obras de particulares, deben ser emitidos por personal funcionario, no siendo una cuestión de relevancia a estos efectos el hecho de que sean emitidos por interino o de carrera. En casos en los que, a la luz del estado de la organización sea materialmente imposible la emisión por técnico funcionario, cabrá informe tanto por parte de personal laboral, como en casos determinados por técnicos externos. Esta opción, que no es en absoluto recomendable, no tiene por qué ser ilegal siempre que el Ayuntamiento esté en condiciones de justificar su situación y paralelamente realice las gestiones oportunas para regularizarla, y ello debido a que todas las normas en juego (tanto urbanísticas como en materia de personal) deben ser interpretadas en relación con el contexto en el que deban de aplicarse, tal y como establece el art. 3.1 CC.

3. Otro tanto sucede con los informes jurídicos. Estos informes, que como regla general deben concluir con una propuesta de resolución, deberán ser, en primer lugar, emitidos por técnicos funcionarios integrantes de la Escala de administración general, subescala técnica. En relación con el contexto del municipio, podrá admitirse que se emitan bien por otro tipo de personal, bien por medios externos.

4. Con independencia de la legalidad del procedimiento seguido, el hecho de que los informes se emitan por personal no funcionario, sí que generará diferencias en cuanto a los efectos de los informes. Ello es así en la medida en la que el informe de un empleado público con condición de funcionario gozará de presunción *iuris tantum* como medio de prueba.

5. Como regla general, no es obligatorio ni recomendable que los informes jurídicos de las licencias de obras sean emitidos por el Secretario de la Corporación, aún en los casos en los que el Ayuntamiento no disponga de otros medios. Cuando se da esta circunstancia, este papel le corresponde a las Diputaciones Provinciales en aplicación de lo establecido en el art. 36. 1 b) LBRL.

BIBLIOGRAFÍA

BOCOS REDONDO, P., “Actos sujetos a licencia y tipos de licencia urbanística. Procedimiento para el otorgamiento de la licencia. Competencia y normas generales. La revisión de oficio y la revocación de las licencias” [Material de Aula], *Diploma de especialización en Disciplina Urbanística (Mod. II, Unidad didáctica 2)*, CEMCI, Diputación de Granada, 2021.

CHAVEZ GARCÍA, J. R., “Grandeza y miseria de los informes administrativos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 12, Sección Museo de legalidad administrativa, Ed. Wolters Kluwer Diciembre 2019, pág. 102.

CHOLBI CACHÁ, F.A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*, El Consultor de los Ayuntamientos, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

CHOLBI CACHÁ, F. A., “Necesidad de informe jurídico en la concesión de licencias urbanísticas. Especial referencia al informe del Secretario”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 11, diciembre de 2002.

FERNÁNDEZ D., “Fiscalía de Madrid pone en su diana miles de licencias de arquitectos de 'confianza””. *El Confidencial*, 15 de febrero de 2019.

<https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2019-02-15/fiscalia-madrid-denuncia-arquitectos-honorificos_1826458/> .

GARRÓS FONT, I., y ORTIZ HERNÁNDEZ, S., “Comentarios en torno a la reciente jurisprudencia sobre los policías locales interinos y el ejercicio de funciones públicas”, *Actualidad Administrativa*, Nº 9, Sección Actualidad, Wolters Kluwer, Septiembre 2020.

GÓMEZ MELERO, J.G., *La intervención administrativa sobre la edificación y usos del suelo en Castilla-La Mancha*, Colección Tesis, Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, pág. 372. Recuperado de https://www.uv.es/bibsoc/proceso/librosonline/CES-CLM/tesis8_josegerardo.pdf.

MURCIA TORO, A., *Actividad de control e intervención administrativa. Nuevas técnicas: Declaración responsable y comunicación previa*, (Trabajo Fin de Máster), Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017, pág. 11.
Recuperado de <https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/32303/TFM.pdf?%20sequence=1&isAllowed=y>

ROMERO GIMÉNEZ, G., “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 10, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 30 May. al 14 Jun. 2016, Ed. Wolters Kluwer.

SALA SÁNCHEZ, P., “Las intervenciones profesionales en el proyecto, la dirección facultativa y la seguridad de las obras de edificación: titulaciones habilitadas según el marco legal vigente”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 14, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 Jul. al 14 Ago. 2003, Ref. 2565/2003, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, tomo 2.

LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA, A LA LUZ DE LA LEY 7/2021, DE 1 DE DICIEMBRE, DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

José Manuel BEJARANO LUCAS

Adjunto a la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella.

Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, Subescalas Secretaría (entrada) y Secretaría Intervención. Técnico de Administración General de la Diputación de Cádiz (en excedencia)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística.

SUMARIO:

1. Introducción
2. Breve referencia al catálogo de instrumentos de ordenación urbanística diseñado por la LISTA
3. La novedosa distribución competencial en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística
4. Actos preparatorios
 - 4.1. Consulta previa
 - 4.2 Avance
5. Procedimiento
6. Publicidad, publicación y entrada en vigor
7. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la LISTA como norma de cabecera del Derecho Urbanístico Andaluz, ha supuesto un punto de inflexión, así como una auténtica revolución, cuya finalidad es instaurar un modelo urbanístico más acorde con las necesidades actuales de la ciudad, de ahí que como refiere su exposición de motivos,

incorpora cambios sustanciales, así como un enfoque diferente, positivo y realista, con el que trata de sentar las bases de un modelo urbanístico flexible que permita satisfacer las necesidades y demandas de las ciudades andaluzas del siglo XXI, a través de reglas adaptadas a la realidad actual, claras, sencillas, fáciles de entender y de aplicar.

Por lo que en consonancia con tales postulados, las pretensiones del presente trabajo, no son otras que tratar de esbozar en sus líneas básicas, las principales innovaciones que dicha disposición legislativa incorpora en relación a la tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, que se erigen en las herramientas básicas para el diseño del “modelo de ciudad”, a fin de posibilitar que sus determinaciones tengan una plasmación real y efectiva.

2. BREVE REFERENCIA AL CATÁLOGO DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DISEÑADO POR LA LISTA

Con carácter preliminar, para una adecuada comprensión del impacto de la LISTA en los aspectos de tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, se hace necesaria, una breve referencia al catálogo de instrumentos llamados a diseñar la ordenación urbanística, que pasa a pivotar sobre dos niveles como son la ordenación urbanística general, de un lado, y la ordenación urbanística detallada, de otro, que se ven completados a través de una serie de instrumentos complementarios, en consonancia, con la reducción de clases de suelo que por dicho texto legislativo se opera, que ahora se reduce a dos, sin perjuicio de su diversa categorización: el suelo urbano y el suelo rústico.

En lo que se refiere a la **ordenación urbanística general**, pasa a articularse a través del siguiente conjunto de instrumentos, con la finalidad que seguidamente se expresa:

	<u>Clase de suelo</u>	<u>Objeto</u>
Plan General Ordenación Municipal (PGOM)	Urbano y Rústico	Modelo General de Ordenación del Municipio
Plan de Ordenación Intermunicipal (POI)	Urbano y Rústico	Ordenar áreas concretas terrenos 2 o más términos municipales
Plan Básico de Ordenación Municipal (PBOM)	Urbano y Rústico	Igual PGOM, con algunas salvedades, municipios menos 10.000 habitantes (no litoral ni aglomeración urbana)

Por tanto, tal y como se observa, las principales novedades en este nivel de planeamiento vienen referidas fundamentalmente, al Plan General que ahora pasa a denominarse de “Ordenación Municipal”, cuyo contenido queda limitado fundamentalmente a la clasificación de suelo, categorización del suelo rústico, definición de elementos estructurantes, y criterios y directrices para nuevos desarrollos, así como a la incorporación como instrumento de dicha naturaleza del Plan Básico de Ordenación Municipal, que se erige como un instrumento “simplificado” para el establecimiento de la ordenación general, salvo previsión en contrario del instrumento de ordenación territorial, en municipios de población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales, o que no formen parte de una aglomeración urbana.

Todo ello, como señala la exposición de motivos de la LISTA en aras de *“simplificar la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación, incluso para los casos más simples”*.

En cuanto al nivel de planeamiento para la **ordenación urbanística detallada**, que es objeto de ampliación en consonancia con la filosofía de la LISTA, pasa a erigirse en buena medida en el nivel protagonista de la ordenación urbanística, pudiendo articularse a través de los siguientes instrumentos:

	<u>Clase de suelo</u>	<u>Objeto</u>
Plan de Ordenación Urbana (POU)	Urbano	Ordenación detallada
Planes Parciales de Ordenación (PPO)	Rústico	Delimitar y establecer ordenación detallada y programación actuaciones nueva urbanización
Planes de Reforma Interior (PRI)	Urbano	Delimitar y establecer la ordenación detallada y la programación actuaciones reforma interior
Estudios de Ordenación (EO)	Urbano	Ordenación detallada y programación actuación mejora urbana en áreas homogéneas
Planes Especiales (PE)	Urbano y Rústico	Desarrollar y complementar determinaciones de los instrumentos ordenación urbanística, sin sustituirlos en sus funciones propias

Dicho nivel de ordenación urbanística detallada, se configura como un segundo nivel de planeamiento, de forma que la LISTA trata de articularlo, como un escalón independiente de planeamiento en la medida que lo permite su capacidad de ordenación, a fin de evitar los efectos de la conocida doctrina jurisprudencial de “*anulación en cascada del planeamiento*”¹, como expresamente refiere en su exposición de motivos.

Entre ellos, merece destacarse por un lado, el Plan de Ordenación Urbana, configurándose como un instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente, que trata de dar respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de la misma, y de otro, los Planes Parciales de Ordenación que se orientan para articular las actuaciones de urbanización en el suelo rústico, reservándose las actuaciones de reforma interior del suelo urbano a los Planes de Reforma Interior.

Como novedad, se incorporan a este nivel de planeamiento, los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística, a través de los cuales se pretende dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana.

En último lugar, la LISTA viene a aglutinar bajo un tercer escalafón de la ordenación urbanística, otros instrumentos ya previstos en la LOUA, que pasan a configurarse como instrumentos complementarios, siendo los siguientes:

¹ En tal sentido, pueden citarse entre otras muchas, la **STS, Sala 3ª, de 29 de abril de 2021 (Rec. 218/2020)**, que fija como doctrina casacional objetiva, la siguiente:

“...nuestra respuesta a la cuestión que nos planteó el auto de admisión debe ser que el denominado efecto de nulidad en cascada, que la declaración jurisdiccional de nulidad de un Plan General despliega sobre sus instrumentos de desarrollo, dado sus efectos ex tunc, es aplicable a aquellos de los mismos que no hayan sido directa o indirectamente impugnados; y dichos efectos deben considerarse originarios y no sobrevenidos, es decir, la nulidad de dicho planeamiento de desarrollo se produce, al igual que la del planeamiento general, desde el mismo momento en que dicho planeamiento de desarrollo fue aprobado y no desde el momento en que se declara jurisdiccionalmente nulo el planeamiento general que le otorgaba cobertura jurídica”.

	<u>Objeto</u>
Estudio de detalle (ED)	Completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada de actuaciones urbanística que no impliquen modificar el uso o edificabilidad, incremento aprovechamiento urbanístico ni afectar negativamente a dotaciones
Catálogos	Complementar determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística relativas a la conservación, protección, puesta en valor y mejora de elementos del patrimonio histórico, cultural, urbanístico, arquitectónico, natural o paisajístico.
Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización	Establecer las condiciones de edificación y urbanización siempre que no se altere el aprovechamiento urbanístico asignado en el instrumento de ordenación
Normas Directoras para la Ordenación Urbanística	Contribuir a la correcta integración de la actividad urbanística de la LISTA y normas que la desarrollen, pudiendo contener recomendaciones de carácter indicativo y orientativo, así como directrices para la acción municipal en materia de urbanismo.

En este nivel, el aspecto más significativo a destacar, resulta ser la inclusión dentro de su ámbito de los Estudios de Detalle, anteriormente contemplados como instrumentos de ordenación pormenorizada y último eslabón de la cascada de planeamiento, cuyo radio de acción resulta ser ampliado por la LISTA, de forma que, bajo el paraguas de dicha disposición legislativa, pueden completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada, cualquiera que sea el instrumento de planeamiento que las establezca, dentro de los límites que para ello se fijan.

Una vez esbozado en sus líneas básicas el sistema de ordenación urbanística diseñado por la LISTA, se hace necesario profundizar en su impacto en lo que constituyen los aspectos nucleares del presente trabajo, referidos a su tramitación y aprobación, que iremos abordando en sucesivos epígrafes.

3. LA NOVEDOSA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Una de las mayores innovaciones que se incorporan al acervo urbanístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la entrada en vigor de la LISTA, viene constituido sin duda, por la nueva redistribución de competencias que se opera desde el ámbito autonómico en favor del municipal en lo relativo a la aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, y especialmente en los referidos a la ordenación urbanística general, de forma que ahora se hace descansar su aprobación definitiva sobre el respectivo municipio, con la salvedad de los Planes de Ordenación Intermunicipal, articulándose la tutela autonómica de los intereses supralocales a través de un informe preceptivo, que entre otros supuestos, tendrá carácter vinculante en lo que respecta a los instrumentos de ordenación urbanística general.

Así, desde el punto de vista competencial, como se desprende de su exposición de motivos, se lleva a cabo una apuesta decidida por el refuerzo de la autonomía local, situando en la órbita municipal el grueso de competencias relativas a la tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación urbanística, lo que puesto en relación con su predecesora la LOUA, constituye un auténtico cambio de paradigma, suponiendo a juicio del legislador de la LISTA:

“...un claro avance en la distribución de las competencias urbanísticas, apostando y defendiendo la autonomía local en el marco establecido por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía...”

Lo que a su vez implica la ruptura del sistema bifásico implementado por su antecesora, que resulta sustituido por un sistema de tutela de los intereses supramunicipales a través de la técnica de informe previo, y en ocasiones vinculante, que habrá de emitirse por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Sumamente crítico con la desaparición de dicho sistema bifásico para la aprobación definitiva de los ahora instrumentos de ordenación general, se ha mostrado el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, con ocasión del informe² emitido en relación al anteproyecto de ley, poniendo de manifiesto que su juicio dicho sistema resulta insuficiente para garantizar una adecuada tutela de los intereses supralocales cuya defensa habría de corresponder a la CCAA, en consonancia con los títulos competenciales asumidos, en el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En tal sentido, se concluye por dicho Gabinete Jurídico que:

“Debe ponerse de manifiesto que la intervención autonómica en la tramitación de los planes urbanísticos se ampara en la garantía y salvaguarda de los intereses generales que en determinados planes está en juego. Refiriéndonos concretamente a los instrumentos de ordenación urbanística general, con el Anteproyecto se opera una importante reducción de su contenido, limitándose la nueva norma a señalar que estos instrumentos han de comprender unas determinaciones genéricas, desapareciendo un contenido concreto y detallado del instrumento general, con unas

² Informe SSCC 2020/138 Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

determinaciones de ordenación estructural o de ordenación detallada, de carácter preceptivo o potestativo.

Como ha quedado expuesto con anterioridad, esta nueva concepción de los instrumentos urbanísticos generales, unido a la limitación de la competencia autonómica a la emisión de un informe preceptivo y vinculante, nos lleva a someter a su consideración que esta competencia autonómica pudiera ser insuficiente para velar por los intereses generales cuya garantía en materia de urbanismo corresponde irrenunciablemente a la Administración autonómica.

Se propone, en consecuencia, sustituir el informe preceptivo y vinculante previsto en este apartado por la competencia autonómica para la aprobación definitiva del instrumento”.

Reflexiones, que no está de más decir, que desde aquí compartimos, a las que cabría sumar un problema añadido.

Y es que el hacer descansar la competencia de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación general sobre el nivel municipal sin considerar su nivel población, y por ende los recursos disponibles, sean materiales o humanos, puede suponer una traba relevante en el ejercicio de dicha competencia, pues no puede pasarse por alto, las altas cotas de complejidad que a día de hoy ha alcanzado la aprobación del planeamiento urbanístico, por más que la filosofía de la LISTA se inspire en una simplificación de sus determinaciones.

De signo contrario, es la opinión del Consejo Consultivo de Andalucía, que en su dictamen nº 214/2021, emitido con ocasión del anteproyecto de la LISTA, destaca que en relación a un caso de idéntica similitud, como es el de la legislación canaria, ha señalado la reciente doctrina constitucional que:

“La tutela del interés supramunicipal, atribuida a la Administración autonómica se articula insertando en el procedimiento de elaboración un informe preceptivo con distinto alcance y contenido en función del concreto instrumento de planificación. Por ello, la STC 86/2019 desestima la tacha de inconstitucionalidad en este punto, descartando la falta de la alegada omisión o dejación de funciones por parte de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias estatutarias”.

Si bien, considero que ambas posiciones no resultan totalmente antagónicas, pues existen sistemas intermedios en el Derecho Urbanístico autonómico comparado, como es el caso de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco³, que permitiría corregir al menos en parte, las deficiencias del sistema de tutela autonómico implementado por la LISTA como ha venido a apuntar el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, conjugándolo en adecuado equilibrio con la autonomía municipal constitucional y estatutariamente garantizada, dando cabida a las competencias de cooperación y colaboración del nivel intermedio local, fundamentalmente representado por las Diputaciones Provinciales en el territorio autonómico andaluz, especialmente en favor de los municipios de menor dimensión, y por tanto con menor disponibilidad de recursos.

Por otro lado, dicha redistribución competencial entre los niveles territoriales de gobierno autonómico y municipal, junto al rediseño del catálogo de instrumentos llamados a proyectar la ordenación urbanística, debe a su vez conjugarse con la distribución interna de competencias entre los órganos de gobierno municipales, en función de su régimen organizativo, ya sea el común, ya sea el específico de los municipios de gran población, así como en lo atinente al quórum exigido para su

³ Señala el art. 91.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo que:

“La competencia para la aprobación definitiva de los planes generales corresponde a los ayuntamientos en los municipios con población superior a 7.000 habitantes, y a las diputaciones forales en los demás supuestos, en ambos casos previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco”.

adopción en determinados casos, conforme a las determinaciones básicas de la LBRL, que quedaría esbozado de forma esquemática, en los siguientes términos, en función de la naturaleza atribuida por la LISTA a los diferentes instrumentos de ordenación urbanística:

	Municipios de régimen común	
Planeamiento general	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan General de Ordenación Municipal	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)
Plan Básico de Ordenación Urbana	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría absoluta (art. 47.2. II) LBRL)
Planeamiento detallado	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan de Ordenación Urbana	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Plan Parcial de Ordenación	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)

Plan de Reforma interior	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Estudios de Ordenación	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Planes especiales de competencia municipal	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)
Planeamiento complementario	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Estudios de Detalle	Alcalde (art. 22.1.j) LBRL)	Pleno (art. 22.1.c) LBRL Mayoría simple (art. 47.1 LBRL)

Municipios de gran población			
Planeamiento general	Proyecto	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan General de Ordenación Municipal	Junta de Gobierno Local	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría absoluta	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría absoluta

	(art. 127.1.c) LBRL)	(art. 123.2 LBRL)	(art. 123.2 LBRL)
Planeamiento detallado	Proyecto	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Plan de Ordenación Urbana	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Plan Parcial de Ordenación	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Plan de Reforma interior	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Estudios de Ordenación	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Planes especiales de competencia municipal	Junta de Gobierno Local	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple

	(art. 127.1.c) LBRL)		(art. 123.2 LBRL párrafo 2º)
Planeamiento complementario	Proyecto	Aprobación inicial	Aprobación definitiva
Estudios de Detalle	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.c) LBRL)	Junta de Gobierno Local (art. 127.1.d) LBRL)	Pleno (art. 123.1.i) LBRL) Mayoría simple (art. 123.2 LBRL párrafo 2º)

Para concluir el presente apartado, procedería indicar que en lo que respecta al régimen competencial de adopción acuerdos por parte de los diferentes órganos municipales a lo largo de su tramitación, cuando se trate de su innovación, sería el mismo que el establecido para el instrumento que se adapta, revisa, modifica o innova, con independencia de la “deslegalización” operada en este aspecto por parte de la LISTA, que remite las especialidades procedimentales y documentales de las innovaciones así como de los instrumentos de ordenación complementaria, a un futuro desarrollo reglamentario, lo que haría entrar en juego transitoriamente por aplicación supletoria las determinaciones del RPU de 1978⁴, y en particular lo establecido en su artículo 161 cuando refiere que *“las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formulación”*.

⁴ Dispone la Disposición Transitoria Séptima de la LISTA, en su apartado 1.a. que:

“1. Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley, y otras disposiciones vigentes, las siguientes:

a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (...)”

4. ACTOS PREPARATORIOS

En lo relativo a la fase preparatoria de los instrumentos de ordenación urbanística, las principales novedades que incorpora la LISTA, se refieren de un lado, a la supresión del trámite de formulación, que desaparece de su articulado bajo el paradigma de simplificación que inspira su promulgación, así como de otro, al refuerzo de la participación ciudadana en las fases preparatoria e inicial de la tramitación, mediante la “interiorización” autonómica de la consulta pública contemplada en el art. 133 LPACA, que se complementa con la figura del avance a fin de consagrar la participación ciudadana en todas las fases del diseño de la ordenación urbanística.

4.1. Consulta previa

La incorporación de la consulta pública al ordenamiento jurídico administrativo, con carácter general, tuvo lugar con ocasión de la promulgación de la LPACA, en el año 2016, cuya regulación se contempla su art. 133, y cuyos términos damos aquí por reproducidos, pudiendo indicarse de forma somera, que la misma se contempla, con la finalidad de incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas sean de rango legal o reglamentario, fijando las condiciones en que ha de articularse, así como las excepciones que habilitan para prescindir de la misma, si bien conviene puntualizar que el Tribunal Constitucional, en el año 2018, ha tenido ocasión de fijar su alcance en determinados aspectos a los que seguidamente aludiremos.

Así, en relación dicho trámite, concluye la **STC 55/2018, de 24 de mayo**, que las determinaciones del art. 133 LPACA, resultan contrarias al orden constitucional de competencias, y por ello, devienen en inaplicables para las CCAA, con la salvedad de la obligación de sustanciar una “consulta pública”, al considerar que la redacción

mayoritaria de dicho precepto legal, va más allá del título competencial estatal para fijar el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, especialmente cuando descende a cuestiones procedimentales de detalle.

A lo que cabe añadir, las dudas generadas en cuanto a su aplicación en la tramitación del planeamiento urbanístico (o de ordenación urbanística en terminología LISTA), dado el carácter de disposición administrativa de carácter general que la doctrina jurisprudencial⁵ le viene atribuyendo prácticamente sin fisuras, máxime si se tiene en cuenta que la propia Disposición Adicional Primera LPACA dispone que:

“Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley, o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.

En relación a dicha cuestión, ha tenido ocasión ya de pronunciarse la doctrina jurisprudencial emanada de diferentes Tribunales Superiores de Justicia, decantándose mayoritariamente a día de la fecha, por la no obligatoriedad de sustanciar de dicho trámite, si el mismo no se encuentra contemplado expresamente en la legislación urbanística de la CCAA respectiva.

En tal sentido, puede ser objeto de cita, por ser la más reciente, y entre otras, la **STSJ de Castilla León de 8 de marzo de 2022 (Rec. 606/2020)**, que en lo que respecta a la cuestión que nos atañe, indica que:

“...ha de señalarse que la LPAC no se aplica a los procedimientos regulados en leyes especiales por razón de la materia a tenor de lo previsto en su Disposición

⁵ Pudiendo citarse en tal sentido, entre otras muchas, la **STS, Sala 3ª, de 8 de marzo de 2012 (Rec. 2305/2008)**, que al respecto señala que:

“...la doctrina especializada y la jurisprudencia constante de esta Sala viene considerando que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de disposiciones de carácter general...”

Adicional primera, en la que se establece: “1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”, que es lo que aquí acontece, pues el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos se contiene en la legislación urbanística (...)”

Y en igual sentido se pronuncia la **STSJ de Asturias, de 15 de noviembre de 2021 (Rec. 193/2020)**, apuntando que:

“...en materia de planificación urbanística las CCAA ostentan competencias exclusivas, lo que incluye el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico (...). Por ello, resultan aplicables al caso de autos, por razón de la materia, las normas contenidas en la legislación especial asturiana, en las que, como hemos visto, no se exige el trámite de información previa establecido en el art. 133 de la ley 39/2015, en supuesto como en el que aquí nos ocupa”.

Si bien, existen pronunciamientos discrepantes con los anteriores, como el manifestado por la **STSJ Cataluña de 28 de octubre de 2021 (Rec. 288/2018)**, que reitera el criterio de dicha Sala⁶, declarando la nulidad del planeamiento que omite la evacuación del trámite de consulta previa, considerando que:

“...el trámite del art. 133 Ley 39/2015, es un trámite básico, esencial, no prescindible –salvo de forma excepcional, por determinadas circunstancias que no acaecen en nuestro supuesto-, y de especial relevancia (...) en la tramitación de la iniciativa normativa, previo inclusive a la solicitud de dictámenes e informes que sean preceptivos en cada caso.

⁶ Véase **STSJ Cataluña de 29 de diciembre de 2017 (Rec. 959/2017)** o de **28 de octubre de 2021 (Rec. 293/2018)**

Por tanto, la omisión del trámite del art. 133 Ley 39/2015 está generando un defecto sustancial constitutivo de nulidad de pleno derecho, trámite no subsanable...”

De forma que, atendiendo al estado de la cuestión en la doctrina jurisprudencial, la obligatoriedad o no de sustanciar el trámite del art. 133 LPACA en la tramitación del planeamiento urbanístico, está llamada a ser una cuestión objeto de fijación de doctrina casacional por parte del Tribunal Supremo en un futuro no muy lejano, dado el elevado grado de conflictividad existente en este ámbito.

Sin perjuicio de ello, el legislador de la LISTA, en mi opinión bajo un acertado criterio, dado que la obligación de sustanciar una consulta pública con carácter previo persiste, si bien no en los términos inicialmente previstos en la LPACA, la contempla en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, en los siguientes términos:

“La Administración competente para la tramitación, a iniciativa propia o de cualquier otra Administración o entidad adscrita o dependiente de la misma, realizará consulta pública previa, conforme a lo establecido en la legislación sobre procedimiento administrativo común. La consulta pública previa será preceptiva en los instrumentos de ordenación urbanística general y en el Plan de Ordenación Urbana, y facultativa para el resto de instrumentos de ordenación urbanística y los instrumentos complementarios.

En dicho acuerdo se identificará, al menos, el objeto, alcance y ámbito del instrumento, justificando la necesidad, y oportunidad de proceder a su tramitación”.

Como se desprende de la regulación articulada por la LISTA, la evacuación de la consulta pública previa, resulta preceptiva en los supuestos de aprobación de Planes Generales de Ordenación Municipal, Planes de Ordenación Intermunicipales, Planes

Básicos de Ordenación Municipal y Planes de Ordenación Urbana, siendo potestativa en relación a los restantes instrumentos.

Si bien en relación a dicha regulación, también se ha mostrado crítico el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía con ocasión del informe⁷ emitido al anteproyecto de la LISTA, objetando el carácter facultativo de la consulta para determinados planes, pues a su juicio:

“...teniendo los instrumentos de ordenación urbanística naturaleza de disposición de carácter general, dicha consulta tendrá carácter preceptivo para la generalidad de los planes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 LPAC, conforme al cual “con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”. Ello de conformidad con lo señalado al respecto en el FJ 7º, apartado b, de la STC 55/2018, de 24 de mayo”.

Consideraciones, que desde mi punto de vista, no pueden compartirse, por la sencilla razón, que tras la STC 55/2018, de 24 mayo, la única prescripción básica que pervive para las CCAA es la obligación de sustanciar una consulta pública, pues como expresamente refiere el Tribunal Constitucional, en la meritada sentencia:

“La participación ciudadana está regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide

⁷ Informe SSCC 2020/138 Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas”.

Por tanto en palabras del máximo intérprete constitucional, las CCAA están habilitadas, tal y como hace la LISTA, para acotar o inclusive reducir las excepciones a la obligación de sustanciar la consulta pública, máxime si se tiene en cuenta que, la competencia exclusiva que en materia de urbanismo han asumido las diferentes CCAA, les faculta en palabras del propio Tribunal Constitucional⁸ para regular los procedimientos administrativos especiales:

“...cuando la competencia legislativa ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma”, siendo que *“a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deben respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”,* postulados constitucionales que entiendo que se cumplen en el presente caso, sobre la base de las consideraciones indicadas.

Es por todo ello, por lo que a mí modo de ver, resulta incomprensible la remisión que la propia LISTA efectúa a la legislación de procedimiento administrativo común, dado que conforme indica el propio Tribunal Constitucional, estaría facultada no sólo para ampliar o reducir las excepciones al sometimiento a consulta pública previa del catálogo de instrumentos de ordenación urbanística que contempla, obviamente bajo el límite de no suprimirla para todos ellos, lo que supondría desconocer la obligación del art. 133 LPCA que sí pervive como básica; sino inclusive para fijar el plazo máximo de duración de la consulta, el medio para su difusión, así como otros aspectos atinentes a su tramitación.

⁸ STC 33/2018, de 12 de abril.

De ello resultaría que el campo regulatorio adecuado para desarrollar tales específicas previsiones, sería el posterior desarrollo reglamentario, en lugar de vincularse por la técnica de la remisión, a aspectos de la consulta pública previa que no le resultan de directa aplicación dado su carácter “no básico”, lo que además de introducir una elevada dosis de incertidumbre que se deja en manos de la interpretación, le hace incurrir en las mismas lagunas que la LPACA, como por ejemplo, en la ausencia de un plazo mínimo para sustanciar dicho trámite, o en lo que se refiere al medio elegido para publicitarla, debiendo sustituirse el portal web de la correspondiente Administración, por la publicación en la sede electrónica⁹, dadas las mayores garantías que supone para la participación ciudadana, que es en palabras de la LISTA el auténtico “leitmotiv” que justifica su implementación.

Como última premisa a destacar, en relación con la consulta pública previa, considero que la omisión de su sustanciación cuando deviene en preceptiva conforme a las determinaciones de la LISTA, puede hacer incurrir al instrumento de ordenación urbanística en nulidad de pleno derecho en consonancia con lo preceptuado en el art. 47.2 LPACA, y atendiendo a la doctrina jurisprudencial fijada por diferentes Tribunales Superiores de Justicia¹⁰ en relación a su omisión en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, si bien se trata de una cuestión que recientemente ha sido objeto de admisión por el Tribunal Supremo, para la fijación de doctrina casacional¹¹.

⁹ Conforme dispone el art. 38. 2 LRJSP:

“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”.

¹⁰ STSJ Cataluña de 25 de octubre de 2021 (Rec. 1689/2020); STSJ Galicia de 20 de julio de 2021 (Rec. 15199/2020); STSJ Islas Baleares de 28 de junio de 2021 (Rec. 345/2017); STSJ Aragón de 17 de mayo de 2021 (Rec. 237/2020) o STSJ Navarra de 10 de abril de 2019 (Rec. 307/2018).

¹¹ ATS, Sala de lo contencioso de 1 de junio de 2022 (Rec. 1966/2022).

4.2. Avance

En lo referente a la figura del avance, como segundo de los trámites relevantes que se insertan en la fase preparatoria, la LISTA mantiene una línea continuista con la tradición legislativa urbanística en lo que se refiere al mantenimiento de la figura, si bien, amplía su espectro a prácticamente todo el catálogo de instrumentos de ordenación urbanística, como tendremos ocasión de detallar, pasándose a regular en el artículo 77, en los términos que aquí damos por reproducidos.

Como hemos adelantado, y aunque no pudiere vislumbrarse a primera vista de una lectura del precepto legal referenciado, la LISTA amplía considerablemente la obligatoriedad de sustanciar el trámite de avance, en comparativa con la LOUA, que únicamente lo consideraba como preceptivo en relación a la aprobación de un PGOU o sus revisiones totales, a diferencia de la LISTA que lo amplía al conjunto de instrumentos de ordenación urbanística general, así como al resto de instrumentos sujetos a evaluación ambiental estratégica, sin diferenciar su carácter ordinario o simplificado, por lo que la obligatoriedad del trámite, se extiende a todos ellos sin distinción.

Ello obliga por tanto, a acudir en el ámbito de la CCAA de Andalucía, a las previsiones de la LGICA, de forma que en consonancia con la remisión efectuada por la LISTA, efectuando una delimitación negativa, se alcanza la conclusión que únicamente quedarían excluidos del trámite de avance, por no estar sujetos a evaluación ambiental estratégica, los siguientes instrumentos de ordenación detallada, así como sus revisiones y modificaciones:

- Los planes especiales de los apartados d) y e) del artículo 70 de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

- Los estudios de detalle y los instrumentos complementarios.

El empleo de la fórmula de remisión al texto de la LGICA, para completar el catálogo de instrumentos de ordenación urbanística que han de sujetarse al trámite de Avance, tiene unas implicaciones prácticas nada desdeñables, pues a mí modo de ver, ello supone una infranqueable barrera para que el futuro desarrollo reglamentario de la LISTA pueda flexibilizar la obligatoriedad de dicho trámite al amparo de lo preceptuado en su artículo 86, en todas aquellas innovaciones que estén sujetas a evaluación ambiental estratégica, y por ende, al trámite de avance, por efecto de lo dispuesto en el artículo 77, que no contempla excepción alguna, so riesgo de infringir el principio de jerarquía normativa, con efectos de nulidad de pleno derecho ex. art. 47.2 LPACA.

Lo que a su vez puede implicar, en caso de omisión o indebida sustanciación en los supuestos en que legalmente resulte preceptivo, que como hemos dicho se extiende a prácticamente todo el catálogo de instrumentos de ordenación urbanística contemplados en la LISTA, así como a sus revisiones y/o modificaciones; a la declaración de nulidad de pleno derecho del correspondiente instrumento de ordenación urbanística¹².

Un último aspecto a destacar en este apartado, es que pese a que la LISTA determina un contenido más amplio para el avance en comparativa con la LOUA, considero que se mantiene su naturaleza de acto instrumental, preparatorio, de carácter interno, sin eficacia jurídica ad extra, que no condiciona el contenido del futuro plan que se vaya a aprobar¹³, debiendo estarse desde el punto de vista procedimental con

¹² En tal sentido, y entre otras, señala la STS, Sala 3ª, de 30 de septiembre de 2008 (Rec. 5818/2004), al respecto que: *“Es indiscutible que la Administración urbanística incumplió en los trabajos de elaboración del Plan Especial impugnado lo dispuesto concordantemente por los artículos 125.1 y 147.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, de manera que es aplicable a tal actuación la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, recogida entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 15 de enero de 2000 (recurso de casación 217/1994) y 23 de enero de 2003 (recurso de casación 5018/1999), según la cual la infracción del artículo 125.1 del Reglamento de Planeamiento determina la nulidad del Plan aprobado...”*

¹³ En tal sentido, y entre otras, STSJ, Las Palmas, de 21 de abril de 2010, STSJ Andalucía de 26 de septiembre de 2014, STSJ Asturias de 30 de marzo de 2015 o STSJ Andalucía de 5 de noviembre de 2015.

carácter transitorio a las previsiones del RPU de 1978¹⁴, en tanto se articulan sus especialidades en este aspecto, en el futuro desarrollo reglamentario de la LISTA.

5. PROCEDIMIENTO

En lo que se refiere a los aspectos de índole procedimental, dada su extensión regulatoria, así como la mayor exhaustividad que exigiría un análisis más sosegado y profundo, me limitaré a reseñar algunos de los aspectos que considero más significativos, omitiendo por las razones expuestas, las peculiaridades que se establecen en los supuestos de tramitación a iniciativa privada.

Comenzando por la suspensión del otorgamiento de licencias, aprobaciones o autorizaciones para áreas o usos determinados, la LISTA a diferencia de la LOUA, renuncia a imponer su carácter preceptivo, de forma que ahora pasa a contemplarse como una opción del órgano planificador, si bien, considero que la adopción de dicha decisión, desde un principio de prudencia, aconsejaría rehuir de su mecánica aplicación, además de un sosegado análisis, en aras de evitar reclamaciones por responsabilidad patrimonial, especialmente en áreas en la que nueva ordenación que se propone, resulte radicalmente contradictoria con las determinaciones del planeamiento de origen, pudiendo dar lugar a un cambio sobrevenido en la ordenación con afectación a títulos habilitantes de obras y actividades¹⁵, desembocando en situaciones insostenibles desde el plano económico – financiero para la Hacienda Municipal.

¹⁴ Conforme a las determinaciones de la Disposición Transitoria Séptima de la LISTA.

¹⁵ En tal sentido, la STS de 10 de febrero de 2021 (Rec. 7639/2019), fija como doctrina de interés casacional, señalando que:

“...el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad patrimonial administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. Sin perjuicio de las resoluciones administrativas adoptadas por la Administración autonómica en el procedimiento correspondiente sobre el alcance de la modificación o extinción de dichos títulos habilitantes”.

Por el contrario, en los supuestos en que así se acuerde dicha suspensión, se contempla un plazo más amplio que en la LOUA, dado que bajo su vigencia se contemplaba hasta un máximo de dos años, que con la LISTA se alarga a los tres años a contar desde la aprobación inicial, alineándose con el plazo máximo que se contempla para acordar la aprobación definitiva del correspondiente instrumento de ordenación urbanística en procedimientos iniciados de oficio.

En lo referente al trámite de información pública a sustanciar con carácter general tras la aprobación inicial del instrumento de ordenación urbanística, es objeto de reducción con carácter general en comparativa con la LOUA, apostando la LISTA por el plazo mínimo establecido en la legislación de procedimiento administrativo común en concordancia con las previsiones del TRLS 2015, lo que en cierta medida parece entrar en contradicción con el principio de participación ciudadana que dice inspirar la filosofía de la LISTA.

Si bien, ello encuentra como excepción, el plazo de cuarenta y cinco días de información pública cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a las determinaciones de la legislación ambiental, que en Andalucía, viene constituida entre otros textos normativos por la LGICA, que exige idéntico plazo al respecto, de forma que para estos instrumentos, el plazo de sometimiento a información pública queda alineado tanto desde la vertiente ambiental como urbanística.

De otro lado, al menos una breve mención requiere el llamamiento al trámite de información pública a las personas propietarias, que habrá de efectuarse “...según las certificaciones catastrales del Registro de la Propiedad solicitadas al efecto, incluidas en la delimitación de los instrumentos de ordenación urbanística que establezcan la ordenación detallada y sus modificaciones”, si bien seguidamente se indica que dicho trámite “...no será obligatorio en los instrumentos de ordenación

urbanística que afecten a una pluralidad indeterminada de propietarios ni en las revisiones de los Planes de Ordenación Urbana y de los Planes Básicos de Ordenación Municipal”.

También crítico con dicho trámite se ha mostrado el Gabinete jurídico de la Junta de Andalucía, indicando el riesgo que *“...puede suponer introducir este trámite, por otro lado, no necesario, para el caso de que pudieran existir personas propietarias que no figurasen en dichas certificaciones y que, en consecuencia, no fueren objeto de llamamiento, teniendo en cuenta las consecuencias que dicho defecto de tramitación pudiera acarrear”.*

A ello añadiría, la inseguridad jurídica que genera el uso de conceptos jurídicos indeterminados, al eximir de dicho trámite a los instrumentos de ordenación *“que afecten a una pluralidad indeterminada de propietarios”*¹⁶, lo que entra en contradicción con la certeza que en principio a tal respecto proporcionan el Catastro y el Registro de la Propiedad, por amplio que sea su número, pudiendo generar situaciones conflictivas y de carácter invalidante¹⁷, como apunta el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Es por ello, por lo que habría sido más adecuado, la fijación de dicho trámite en relación a instrumentos de ordenación concretos, o al menos señalando la posibilidad de su exención, cuando se afecte a un “elevado número de propietarios”, como puede ser el caso de los Planes de Ordenación Urbana, que pueden venir referidos a todo el suelo urbano del término municipal.

¹⁷ Véase en tal sentido, la STSJ Andalucía de 9 de marzo de 2015 (Rec. 1620/2009), que, en relación a la omisión de dicho llamamiento individualizado en el trámite de información pública, señala que:

“...hemos de estimar concurrente la nulidad a que se refiere el artículo 63 de la Ley 30/1992; pues el trámite de información y participación de los interesados y afectados en el proceso de aprobación del planeamiento constituye un trámite esencial, cuya omisión provoca indefensión a la parte que se ve privada de la posibilidad de hacer alegaciones en su interés. Esto ocurrió en el presente caso que la Administración se comunicó con el esposo de la demandante, a pesar de que en el registro de la propiedad figuraba ella como titular con carácter privativo de la parcela afectada, y a pesar de que el esposo no ostentaba poder de representación otorgado por aquella”.

Si bien cabe considerar de la redacción del propio precepto legal, que dicho llamamiento resulta innecesario cuando se trate instrumentos de ordenación urbanística general, dado que los mismos conforme a las determinaciones de la LISTA, no están llamados al establecimiento de la ordenación detallada, sino únicamente de carácter general, con la excepción de los Planes Básicos de Ordenación Municipal, que expresamente se encuentran eximidos de dicho trámite.

Otro aspecto a reseñar, es la notable reducción e indefinición de los medios de publicidad que se opera por la LISTA¹⁸ para dar a conocer el sometimiento del instrumento de ordenación urbanística al trámite de información pública, que entendemos habrá de ser objeto de concreción en el desarrollo reglamentario, si bien cabe entender que el mismo habrá de publicitarse en el Boletín Oficial de la Provincia, y en la sede electrónica, en este último caso a los meros efectos de su publicidad activa¹⁹, en los supuestos en que la aprobación definitiva sea de competencia municipal.

Aunque debe precisarse que, la publicitación en la sede electrónica deviene en medio de publicidad obligatoria del trámite de información pública para los instrumentos de ordenación urbanística sujetos a evaluación ambiental estratégica ordinaria, por mor de lo preceptuado en el art. 40.1 en concordancia con el art. 38.4 LGICA.

Y ello sin perjuicio, del interrogante que se plantea acerca de la aplicación supletoria o no del RPU de 1978, en tanto se promulga el reglamento de desarrollo de la LISTA, y en particular de lo previsto en el art. 128 que continúa exigiendo la

¹⁸ A diferencia de la LOUA en cuyo artículo 39 se exigía llevarla a cabo en el Boletín Oficial correspondiente, en uno de los diarios de mayor difusión provincial y en el tablón de anuncios del municipio.

¹⁹ Si bien en la Borrador 0 del proyecto de reglamento, se indica que la publicación se efectuará en el Boletín Oficial que corresponda y en la sede electrónica, y por ende, ambos constituirán medios obligatorios del anuncio de sometimiento a información pública.

publicación en uno de los periódicos de mayor circulación de la provincia, para las capitales de provincia, así como municipios de más de 50.000 habitantes.

A ello añadiría, lo que a mi juicio se vislumbra, como una posible invasión competencial de la LISTA, que viene a relegar a un carácter meramente supletorio, la aplicación de la ley de transparencia y procedimiento administrativo, pasando por alto que ambas legislaciones se dictan en ejercicio de competencias exclusivas del Estado conforme a lo dispuesto entre otros, en el art. 149.1.18 CE, teniendo carácter básico y siendo indisponibles para el legislador autonómico, exigiendo la primera de ellas la publicidad activa de aquellos instrumentos de ordenación urbanística conforme a lo dispuesto en el art. 7.e) LTAIBG, y en concordancia con ella el art. 13.1.e) LTPA, lo que a mí modo de ver exige la sustanciación de dicho trámite en todo caso, si bien es cierto que correctamente articulado con lo dispuesto en el art. 10.3 LISTA, podría salvaguardarse la incorrección en la que incurre esta última.

En materia de informes, uno de los aspectos más relevantes a destacar, sería la novedosa obligación de solicitar en relación a la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística general, informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de delimitación de los términos municipales, entendemos que con la finalidad de que el instrumento de ordenación que sea objeto de tramitación, se ajuste a la demarcación oficial, debiendo prevalecer esta última sobre aqué²⁰, a fin de evitar conflictos territoriales entre municipios colindantes a la hora de abordar la ordenación urbanística de sus respectivos términos municipales.

A lo que se añade una reducción significativa del ámbito de intervención del Consejo Consultivo de Andalucía, que ahora se limita a aquellas modificaciones que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, que ha recibido una

²⁰ En tal sentido, nos remitimos al interesante Dictamen nº 479/2009, de 15 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía.

consideración negativa por parte de dicho órgano²¹, cuyas consideraciones fácilmente pueden compartirse, pues suponen un retroceso en comparación con la LOUA, de forma que refiere el órgano consultivo *“se ha omitido la regla ya consagrada relativa al mantenimiento del principio de no retorno o stand still (...) de manera incongruente con los preceptos que subrayan la pretensión legislativa de defensa y preservación del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual debe plasmarse de manera precisa en la ley”*.

En lo referente a la tramitación de innovaciones de los instrumentos de ordenación urbanística, se abandona la regulación detallista instaurada por la LOUA, de forma que la LISTA remite con carácter general todos los aspectos de detalle de orden procedimental y documental, así como de los instrumentos de ordenación complementarios con posibilidad de modulación, a su futuro desarrollo reglamentario, sin perjuicio que como ya hemos tenido ocasión de apuntar, transitoriamente, en tal sentido, habrá de estarse a lo preceptuado en el RPU de 1978.

También reseñable resulta ser, el régimen transitorio para aquellos planes e instrumentos que ya estuvieran en tramitación, contemplado en la Disposición Transitoria Tercera de la LISTA, que en función de la fase en que se encuentren, podrán continuar tramitándose conforme a las reglas de ordenación del procedimiento y competencia establecidos en la legislación sectorial y urbanística vigente en el momento de su iniciación, o bien optarse por su tramitación conforme a las determinaciones de la LISTA, siempre y cuando puedan conservarse los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no verse afectado su contenido.

²¹ Dictamen nº 214/2021 del Consejo Consultivo de Andalucía, emitido con ocasión del anteproyecto de la LISTA.

Un último aspecto que destacaría en este apartado, tiene que ver con el plazo máximo para resolver la aprobación definitiva de instrumentos de ordenación urbanística en procedimientos iniciados de oficio, que, de forma novedosa, y a mi juicio erróneamente como seguidamente veremos, se fija en el plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación inicial, siendo los efectos de dicho transcurso sin que se dicte resolución expresa, la caducidad del procedimiento.

Y ello por qué parece desconocerse por el legislador de la LISTA, la doctrina jurisprudencial fijada al efecto por el Tribunal Supremo, que además de considerar inadecuada la aplicación de la institución de la caducidad al planeamiento urbanístico dada su naturaleza de disposición general, considera que ello puede tener efectos contraproducentes, siendo significativa en tal sentido, la **STS de 29 de enero de 2013 (Rec. 3801/2010)**, cuando apunta que:

“...es de recordar que la jurisprudencia ha señalado, en sentencias como las de esta Sala y Sección de 8 de marzo y 8 de junio de 2012 (...) que la institución de la caducidad del procedimiento administrativo (...) se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general. Por esa razón, y conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento sino los del silencio administrativo, positivo o negativo según los casos. Conclusión que se refuerza si se considera que el archivo del procedimiento so pretexto de la caducidad no habrá más que generar un retraso aún mayor en la satisfacción de los intereses públicos, lo que no dejaría de ser absurdo”.

6. PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR

En materia de publicidad, se mantiene por la LISTA, el doble sistema municipal y autonómico de inscripción registral y depósito, para todos los instrumentos de ordenación urbanística, a fin de garantizar su adecuada publicidad, mejorando su difusión digital dada la obligación de publicitarlos en la sede electrónica, lo que implica una evidente mejora dados los principios de integridad, veracidad y actualización de la información que inspiran su diseño, y que han de ser garantizados por su titular, en pos de garantizar a la ciudadanía la consulta de la documentación depositada, así como la obtención de copias.

De forma que en relación al registro municipal de instrumentos de ordenación urbanística, que preceptivamente ha de constituir cada Ayuntamiento, están llamados a tener un papel protagonista, los Secretarios de Administración Local, dado que en el ejercicio de sus funciones, en su vertiente de fe pública, les corresponde la superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local, conforme a las determinaciones del 3.2.1) del RD 128/2018, de 16 de marzo.

En cuanto a su gestión y llevanza, en tanto que tras la promulgación de la LISTA, no ha sido objeto de derogación expresa, habrá de estarse en lo que no resulte contradictoria con la misma, y en tanto no sea objeto de sustitución, a las determinaciones del Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico.

Asimismo, el depósito de los instrumentos de ordenación urbanística en sendos registros administrativos, se erige en una condición legal indispensable y previa a su publicación, de la cual habrá hacerse expresa indicación con ocasión de la misma.

En lo referente al lugar de publicación definitiva, pasa a alinearse con la competencia para la aprobación definitiva, de forma que a salvo de aquellos instrumentos de ordenación urbanística de competencia autonómica que se publicarán en el BOJA, y que como hemos visto se reducen a la mínima expresión, en todos aquellos supuestos en que la aprobación definitiva sea de competencia municipal, será de aplicación lo establecido en el art. 70.2 LBRL, de forma que se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva, si bien, en lo referente a su entrada en vigor, habrá de estarse a la regla especial contemplada en el art. 84.1 LISTA, produciéndose “ex lege” 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.

En lo que se refiere al contenido mínimo de la publicación de los instrumentos de ordenación urbanística, habrá de contener el acuerdo de aprobación definitiva, así como el contenido de las normas urbanísticas, cualquiera que sea su carácter o grado de obligatoriedad, ya se trate de normas, recomendaciones o directrices.

A ello se añadiría, la indicación del depósito previo del instrumento, en el registro del Ayuntamiento, así como de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en los supuestos de competencia municipal, que son mayoritarios como ya hemos indicado, de forma que en caso de resultar aprobados y no publicados, no adquieren vigencia ni producirán efecto alguno, conforme previene el art. 83.4 LISTA.

Lo que va en línea con la doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Supremo, que además de tales consideraciones, exige la publicación de todos los documentos del Plan, incluidas las fichas (y no solo el articulado) de los ámbitos de gestión, cuando tengan contenido normativo, siendo indicativa en tal sentido la **STS, Sala 3ª, 14 de marzo de 2016 (Rec. 3673/2014)**, cuando señala que:

“...el deber de publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de eficacia y no de validez, de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento –solo determina su ineficacia pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución- (...), a lo que añade que “...la exigencia de publicación se extiende a los documentos del plan, incluidas las “fichas” de los distintos ámbitos de gestión, cuando tengan contenido normativo...”

En último lugar, en cuanto a los efectos de la entrada en vigor, cabe reseñar de forma sintetizada, que la misma dará lugar a la vinculación de terrenos al régimen urbanístico que le resulte de aplicación; a la declaración de fuera de ordenación de construcciones y edificaciones incompatibles con la nueva ordenación; a la obligatoriedad y ejecutividad de sus determinaciones para todos los operadores urbanísticos, quedando prohibidas las reservas de dispensación; a la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a los efectos de la expropiación forzosa, así como al reconocimiento al derecho de acceso y consulta con carácter universal, al referirlo a “cualquier persona”.

7. CONCLUSIONES

Como hemos tenido ocasión de abordar a lo largo del presente trabajo, al menos en sus líneas esenciales, la LISTA incorpora numerosas mutaciones en materia de tramitación y aprobación de los diferentes instrumentos de ordenación urbanística que están llamados al diseño de la ordenación urbanística del término municipal, y que conviene tener muy presentes por los operadores urbanísticos, especialmente en el ámbito municipal, sobre los que ahora descansa el grueso de competencias de aprobación, en aras de garantizar su correcta tramitación, a fin de elevar las cuotas de seguridad jurídica, tratando de evitar las consecuencias invalidantes o anulatorias, especialmente en lo que aquí concierne a las de carácter formal, que a día de hoy

continúan acechando a los ahora instrumentos de ordenación urbanística, siendo para ello, y entre otras consideraciones, un relevante activo, la pronta promulgación del desarrollo reglamentario de la LISTA, en aras de contribuir a una respuesta más concreta, sobre diversos aspectos que precisan de aclaración, especialmente en algunos de los que hemos tenido ocasión de analizar en líneas precedentes. Esperamos que así sea.

ABREVIATURAS

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

LGICA: Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

LISTA: Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

LPACA: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LTAIBG: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

LTPA: Ley de Transparencia, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

RPU 1978: Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) *Derecho Urbanístico. Guía Teórico – Práctica.*

Diversos autores. Tirant Lo Blanch (2015). 2ª edición.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico.*

Thomson Reuters. 26ª edición.



GUÍA DE INICIACIÓN EN EL CONTROL FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

M^a Soledad MARTÍN GÓMEZ

Tesorera del Ayuntamiento de Villares de la Reina (Salamanca)

Curso de Estudios avanzados sobre rendición de cuentas y auditorías en las entidades locales

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El control interno en el sector público local
3. Los responsables del control financiero, personal controlador y colaborador.
4. Ámbito normativo del control financiero.
5. Del estudio preliminar a la planificación del control financiero permanente y la auditoría pública.
6. El desarrollo ejecutivo del control financiero permanente y auditoría pública.
7. Conclusiones. Los informes de control financiero.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

Con la llegada del siglo XXI se sucedieron diversas crisis financieras y una oleada de casos de corrupción que generaron una corriente de desconfianza en la gestión pública y, muy particularmente, en los poderes públicos. Esta situación puso de manifiesto la demanda ciudadana de una mayor información sobre la actividad económico-financiera del sector público y la exigencia de una gestión sujeta a los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Otros principios rectores han cobrado fuerza en las finanzas del sector público, consagrados en diversas normas de carácter legal, reglamentario, e incluso, en la

Constitución Española, como son la transparencia, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Este nuevo contexto ha requerido la adaptación de los mecanismos de control con la finalidad de satisfacer las peticiones de los ciudadanos y fortalecer el proceso de regeneración democrática¹.

En el sector público existen mecanismos de control con respaldo normativo de carácter legal. El control puede clasificarse en: interno o externo en función del vínculo que ostenta el órgano que lo ejerce con la organización controlada, o bien en: previo, concomitante o consuntivo, según el momento en que se produce el ejercicio del control.

Centrándonos en el control interno, puede definirse como *el proceso llevado a cabo por la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos*².

En este sentido, la Ley General Presupuestaria señala: *los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa*³. No obstante, no es suficiente una mera declaración de voluntades, sino que es imprescindible tanto la evaluación de la consecución de los citados objetivos, como la verificación del cumplimiento de los principios de buena gestión financiera y la legalidad establecida. Para ello, resulta

¹ Exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

² Informe I COSO, "Internal Control - Integrated Framework" 1992.

³ Artículo 69 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

necesario el diseño de un modelo eficaz de control interno en el sector público, incluido el sector público local, con las especialidades dispuestas para este ámbito.

La evolución del control interno del sector público local adolece de lentitud a pesar de las novedades introducidas en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. La norma citada señalaba que la fiscalización en las Corporaciones locales se había centrado, hasta entonces, en el control de legalidad, ignorándose, otros controles, exigibles por precepto constitucional, motivo por el que se estimó necesario regular, por vez primera, no sólo el control interno en su faceta interventora sino también en sus acepciones de control financiero y control de eficacia.

La Ley 39/1988 reguló la forma en que el control financiero debía ser realizado, incluyendo para su ejercicio una remisión a la normativa estatal. Textualmente decía: *el control financiero se realizará por procedimientos de auditoría de acuerdo con las normas de auditoría del Sector Público*⁴.

Posteriormente, se aprobó el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, (TRLRHL), por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, actualmente en vigor, lo que no supuso novedades significativas en materia de control. No obstante, cabe destacar la mención expresa de la realización de la auditoría de cuentas, como una de las modalidades de control financiero, *en las entidades que reglamentariamente se determine*⁵.

Si bien, no ha sido hasta el año 2017 cuando se ha producido tal desarrollo reglamentario, dando como resultado la aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades

⁴ Artículo 201.3 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

⁵ Artículo 213 del TRLRHL.

del Sector Público Local, (RCI), cuya aprobación deriva del mandato efectuado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Es, entonces, cuando verdaderamente se puede decir que se ponen en marcha los pilares del ejercicio del control financiero en sus modalidades de control permanente y auditoría pública de la actividad económico-financiera en el sector público local, (en adelante SPL).

Sin embargo, no demasiadas entidades locales de tamaño pequeño y medio han implementado, en plenitud, el control financiero, bien, por la falta de desarrollo reglamentario, o, en ocasiones, con la complicidad de este. Aunque, no es menos cierto que la falta de medios personales y materiales, unido a la falta de formación necesaria y específica en la materia, especialmente en técnicas de auditoría, han derivado en el ejercicio, casi exclusivo, de la función interventora. Esto último, es el motor de arranque de esta Guía, y tiene como objetivo establecer unos mínimos para el ejercicio del control financiero, con una metodología sencilla que facilite el inicio en las prácticas de auditoría por tantos interventores que se encuentran solos, y sin la formación suficiente y el tiempo necesario, para afrontar el gran reto del “nuevo” reglamento de control de aplicación al SPL.

2. EL CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL.

El control interno afecta a la totalidad del SPL y tiene como pretensión *asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales*⁶.

⁶ Exposición de motivos del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

El cumplimiento de estos objetivos, junto con aquellos otros principios rectores mencionados en el apartado anterior, y la legalidad administrativa, se configuran como los ejes evaluativos del grado de calidad de la actividad económico-financiera.

El ámbito subjetivo del control en el SPL, a efectos del RCI, está compuesto por la Entidad Local y sus entes dependientes, ya sean: organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles dependientes (participadas en más de un 50%), fundaciones dependientes, fondos sin personalidad jurídica financiados mayoritariamente con cargo a los presupuestos de la Entidad Local, consorcios adscritos conforme a lo dispuesto en la Ley 40/2015 y entidades, con o sin personalidad jurídica, distintas a las anteriores con participación total o mayoritaria de la Entidad Local.

Definido el ámbito objetivo y subjetivo del control, podemos hablar de dos modalidades básicas de ejercicio: la función interventora y el control financiero.

La función interventora, en la que subyace una forma de control previo a la adopción del acuerdo y de carácter legalista, está íntimamente ligada a la ejecución presupuestaria. Este control se realizará sobre los actos con contenido económico que dicten las Entidades Locales y sus organismos autónomos. No obstante, esta modalidad de control se extenderá a los consorcios *cuando el régimen de control de la Administración Pública lo establezca*⁷.

2.2 El control financiero y sus modalidades:

El control financiero, objeto de desarrollo en esta Guía, tiene como finalidad verificar el funcionamiento de los servicios públicos desde una doble perspectiva: el

⁷ Artículo 3.2 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

cumplimiento de la normativa aplicable y la sujeción a los principios de buena gestión financiera. Esto último se focaliza en comprobar la utilización de los recursos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, calidad, transparencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Generalmente se realiza con carácter posterior, salvo excepciones derivadas de obligaciones legales que implican el ejercicio del control financiero con carácter previo al acto administrativo.

A su vez, el control financiero se divide en control permanente y auditoría pública, incluyendo en ambas modalidades el control de la eficacia.

Por su parte, el ejercicio del control permanente se realizará sobre la Entidad Local y los organismos públicos en los que se realice la función interventora. Su finalidad es *comprobar, de forma continua, que el funcionamiento de la actividad económico-financiera del sector público local se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera, con el fin último de mejorar la gestión en su aspecto económico, financiero, patrimonial, presupuestario, contable, organizativo y procedimental. A estos efectos, el órgano de control podrá aplicar técnicas de auditoría*⁸.

Sin embargo, la aplicación de las técnicas de auditoría al control financiero no suponen una novedad, sino que el TRLRHL, en su artículo 220, ya lo contemplaba sin apreciación alguna de posibilidad en su ejercicio.

⁸ Artículo 29.2 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

En cuanto a la otra modalidad de control financiero, la auditoría pública, el RCI⁹ establece una diferenciación entre auditoría de cuentas y auditoría de cumplimiento y operativa:

- La auditoría de cuentas, *tiene por objeto la verificación relativa a si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables y presupuestarios que le son de aplicación y contienen la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada.* Esta auditoría está destinada a fiscalizar las cuentas de los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las fundaciones del sector público local obligadas a auditarse por su normativa específica, los fondos y los consorcios descritos en el artículo 2.2 del RCI y las sociedades mercantiles y fundaciones del SPL no sometidas a la obligación de auditarse, siempre que estuvieran incluidas en el plan anual de auditorías.
- La auditoría de cumplimiento se realizará en aquellas entidades del SPL no sometidas a control permanente y tiene como objetivo verificar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera han sido adoptados o ejecutados conforme a la normativa que les resulte de aplicación.
- La auditoría operativa coincide en su ámbito objetivo y subjetivo con la anterior, sin embargo difiere en la finalidad perseguida. Este tipo de auditoría lo que trata es de valorar la racionalidad de la actividad económico-financiera y el cumplimiento de los principios de buena gestión y proponer

⁹ Artículo 29.3 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

recomendaciones para la mejora de las debilidades detectadas. Por su contenido parece el medio más adecuado para ejercer el control de la eficacia.

Para finalizar con la delimitación del control y sus formas de ejercicio, no hay que olvidar que el RCI ha encuadrado en el marco del control financiero el control de las entidades colaboradoras, beneficiarios de subvenciones y ayudas, financiadas con cargo a los presupuestos generales. Este control se llevará a cabo con las precisiones adoptadas en la normativa estatal de subvenciones, sin olvidar las reguladas por el propio SPL.

3. LOS RESPONSABLES DEL CONTROL FINANCIERO, PERSONAL CONTROLADOR Y COLABORADOR.

Antes de entrar en materia sobre los actores del control financiero, es recomendable establecer una diferenciación entre el modelo de control de una entidad y las actuaciones programadas, o planificadas, para la ejecución del citado modelo de control.

El RCI habla de un modelo de control eficaz, el cual se pondrá a disposición del órgano interventor. De ello, se deduce que el modelo o régimen de control lo ha de establecer el máximo órgano representante de la entidad, con la finalidad de conseguir una mejora constante, un mayor grado de consecución de los objetivos y una mayor eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos.

En cambio, las actuaciones son el medio utilizado para verificar que realmente el modelo de control es eficaz, y para ello, el órgano de control cuenta con una serie

de deberes y facultades para el ejercicio de sus funciones, además de unos principios rectores de plena aplicación a sus actuaciones¹⁰.

Respecto al ejercicio del control financiero, el órgano interventor se erige como el responsable máximo, gozará de plena autonomía y se le deberán facilitar los medios necesarios para ejercer un control efectivo de al menos un 80% del presupuesto general consolidado. Este porcentaje se elevará al 100% después de tres ejercicios, se entiende que desde la aprobación del reglamento de control interno.

No obstante, el órgano interventor no realizará de forma individualizada las actuaciones de control, sino que será asumido por un equipo de trabajo cuyos componentes sean personal de la propia organización o esté integrado por medios externos. Esto último sí resulta novedoso, alcanzando su eficacia plena en el ámbito de la auditoría pública, en el que se podrá recabar la asistencia tanto pública, mediante la aprobación de convenios, como privada, recurriendo a la contratación del servicio dentro del sector profesional o empresarial. Si bien, las actuaciones de estos últimos deberán ajustarse a las indicaciones dictadas por el órgano interventor, quien será el responsable último del control.

A este respecto, en diciembre de 2020, se aprobó por la Intervención General de la Administración del Estado, (en adelante IGAE), una nueva norma técnica de relación con los auditores en el ámbito del sector público¹¹, de plena aplicación al SPL. Entre otras estipulaciones contiene las actuaciones a realizar por los auditores públicos en la supervisión de los auditores colaboradores, ya sean de carácter público (conveniados) o privado (contratados).

¹⁰ Artículos 4,5 y 6 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

¹¹ [Norma Técnica de relación con auditores en el ámbito del sector público \(30-12-2020\)](#).

4. AMBITO NORMATIVO DEL CONTROL FINANCIERO.

A modo sintético, la regulación del control financiero se encuentra recogida principalmente en las siguientes normas:

- Título VI, Capítulo IV 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.
- Título III del 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, (RCI).
- Resolución de 30 de julio de 2015, de la IGAE por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de control financiero permanente, modificada mediante Resolución de la IGAE 1 de febrero de 2022 para la optimización en su ejercicio.
- Resolución de 30 de julio de 2015, de la IGAE por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública, modificada recientemente por la IGAE mediante Resolución de 6 de junio de 2022.
- Normas y notas técnicas dictadas por la IGAE.

5. DEL ESTUDIO PRELIMINAR A LA PLANIFICACIÓN DEL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE Y LA AUDITORÍA PÚBLICA.

Una vez sentadas las bases teóricas del control interno, cabe destacar una de las mayores novedades introducida por el RCI: la **planificación** en el ejercicio del control financiero. De ello se deriva la necesidad de que, con periodicidad anual, el órgano interventor elabore un Plan Anual de Control Financiero, (en adelante PACF),

en el que se integrarán las actuaciones de control permanente y auditoría pública que se realizarán a lo largo del ejercicio. Estas actuaciones tienen una doble procedencia: las derivadas de una obligación legal y las seleccionadas en función de un análisis de riesgos.

La IGAE, en respuesta a una consulta de 8 de mayo de 2019, puntualizó que las actuaciones de control financiero se pueden clasificar en: planificables derivadas de una obligación legal, no planificables derivadas de norma legal y las derivadas de un análisis de riesgos. No obstante, en el PACF únicamente han de incluirse aquellas que ostentan la categoría de planificables, ya sean de procedencia legal o deriven de la detección y análisis de riesgos.

5.1 Estudio preliminar:

Sin embargo, antes de estar en condiciones de elaborar la planificación del control financiero, resulta adecuado realizar un **análisis preliminar de la entidad** objeto de control y su entorno, que comprende: la normativa aplicable, la estructura organizativa y funcional, las condiciones económicas y financieras, así como la evaluación del sistema de control interno.

Las actuaciones previas citadas se entenderán superadas cuando el ámbito subjetivo del control se refiera a entidades en las que se realice función interventora y, además, no se recurra a personal externo colaborador para la realización de los controles. Por contra, el análisis del sistema de control se deberá efectuar en todo caso, ya que de lo contrario se podría tender a partir de unas premisas iniciales viciadas por la implicación directa del órgano de control.

En lo que se refiere al conocimiento de la entidad es recomendable aplicar las pautas recogidas en la NIA-ES-SP 1315¹² encaminadas a la valoración del riesgo. A grandes rasgos podemos citar: las indagaciones ante la dirección y otras personas de la entidad, procedimientos analíticos, observación e inspección, información obtenida en periodos anteriores, discusión entre los miembros del equipo de trabajo sobre la existencia de incorrecciones, y el conocimiento de factores normativos, sectoriales como la relación con clientes y proveedores, y otros factores externos como puede ser la disponibilidad de financiación, entre otros.

Recabada la información, es el turno de evaluar el sistema de control interno, a cuyos efectos se podrán aplicar tres técnicas diferentes:

1. La técnica descriptiva: basada en la descripción de los procedimientos de control y las personas encargadas de efectuarlo. Es recomendable cuando se audita por vez primera y se documentará en una memoria.
2. El flujograma: consiste en la representación gráfica de los procedimientos y puede complementar a la técnica descrita en el punto anterior.

¹² N+IA-ES-SP 1315. Identificación y valoración de los riesgos de incorrección material mediante el conocimiento de la entidad y de su entorno.

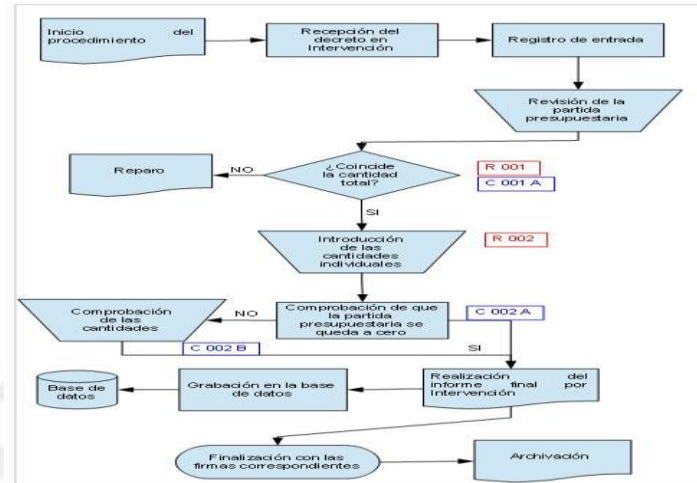


Imagen 1. <https://docplayer.es/76877441-Analisis-del-departamento-de-intervencion-del-ayuntamiento-de-mislata.html>

3. Los cuestionarios de control interno: se trata de preguntas tipo test sobre los procedimientos, complementadas con entrevistas al personal responsable de los mismos. Para su ejecución puede utilizarse la [Guía para la descripción del sistema de control interno de entidades en el marco de la Nota Técnica 1/2017 de la ONA \(Términos del documento de inicio de la auditoría de cuentas \(TDA\)\)](#), especialmente indicada para las actuaciones previas al inicio de la auditoría de cuentas, pero perfectamente extrapolable a otras modalidades de control. Esta técnica no está recomendada para auditorías que se realizan por primera vez, o cuando exista un desconocimiento absoluto del sistema de control.

El Tribunal de Cuentas¹³, (en adelante TCu), en consonancia con la referencia marcada por COSO¹⁴, divide el control interno en cinco componentes:

- 1) Entorno o ambiente de control.
- 2) Identificación y evaluación de riesgos.
- 3) Actuaciones de control.
- 4) El sistema de información y comunicación: calidad y cauces existentes.
- 5) Supervisión de los controles.

El citado órgano fiscalizador recomienda el análisis de estos componentes con el objetivo de ponderar su incidencia en el riesgo de la fiscalización. A mayores, establece una serie de **factores** en función de los cuales se podrá precisar un grado preliminar de confianza en el control interno:

- *La frecuencia con la que se aplica el control.*
- *La existencia de una combinación de controles que permita la obtención de sinergias para mejorar la seguridad.*
- *La importancia y complejidad de las transacciones o actividades a las que afecta el procedimiento objeto de control.*
- *Otros factores que afecten a la probabilidad de que el control funcione según lo previsto, como son la calidad del entorno, la competencia de las personas que participan en el control y la existencia de cambios normativos o internos relevantes.*

¹³ Apartado 2.2.2. de Valoración del riesgo de control del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=manual+de+procedimientos+de+fiscalizaci%C3%B3n+de+regularidad>

¹⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

- *La experiencia de los miembros del equipo de fiscalización sobre circunstancias análogas a las que se encuentra la entidad, o derivada del conocimiento de la entidad, fundamentalmente a raíz de fiscalizaciones recurrentes.*

La aplicación de una o varias de las técnicas anteriores se han de complementar con pruebas de cumplimiento, las cuales se realizarán en fases posteriores a la planificación, y con la finalidad de verificar los procedimientos mediante la reconstrucción documental de las operaciones. La ejecución de cada una de las pruebas pasará por los estadios siguientes:

- Establecimiento de fases clave del procedimiento.
- Fijar los requisitos a cumplir.
- Determinar la extensión de la prueba.
- Ejecutar la prueba.
- Conclusión.

Finalizadas las pruebas de cumplimiento, se estará en disposición de evaluar el grado de confianza definitivo en el sistema de control interno, ya sea en un área concreta o en la entidad al completo. En el caso de obtener indicadores distintos que en la evaluación preliminar tendrá como consecuencia la introducción de modificaciones en la planificación.

Ejemplo práctico n° 1, prueba de cumplimiento:

Procedimiento: contratos menores, reconocimiento de obligación.

Fases clave: propuesta de gasto del órgano gestor, retención de crédito, informes de necesidad y no alteración del objeto del contrato (art. 118 LCSP¹⁵), aprobación del gasto, fase de compromiso del gasto, incorporación de la factura, conformidad de la factura, fiscalización previa, reconocimiento de la obligación.

Requisitos a cumplir: crédito adecuado y suficiente, órgano competente, límites cuantitativos del contrato menor, ausencia de fraccionamiento del contrato, fiscalización favorable del órgano interventor.

Extensión de la prueba: estudio de la población afectada, es decir, de los contratos menores del ejercicio, para decidir el tamaño de la muestra y el método de selección mediante técnicas de muestreo estadístico, de las que se tratará más adelante.

Ejecución de la prueba: se procederá a comprobar los requisitos fijados en cada una de las operaciones o expedientes seleccionados.

Conclusión: se documentará por escrito el resultado de la prueba, señalando el cumplimiento o incumplimiento del procedimiento fijado.

En el caso de que no exista control interno o de su análisis preliminar se estime una falta de confianza considerable en el mismo, las pruebas de cumplimiento se complementarán con pruebas sustantivas, desarrolladas en el apartado 6.2.2 de esta Guía pruebas sustantivas.

¹⁵ 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.

5.2 valoración de riesgos:

Realizadas las actuaciones previas, llega el momento de la **valoración de los riesgos**, debiendo distinguir entre el riesgo en el control permanente y el riesgo de auditoría.

En el primero, el objetivo es detectar la existencia de **riesgos** en la actividad económico-financiera, que serán la base para la selección de las actuaciones de **control financiero permanente**. Del proceso de selección se trata en el apartado siguiente, sub-apartado *VII.III actuaciones planificables derivadas de un análisis de riesgos*.

En cuanto al **riesgo en la auditoría**, el análisis de riesgos no está enfocado en determinar la naturaleza de la auditoría, sino en fijar el alcance de la misma. El auditor, una vez analizado el riesgo, deberá diseñar un conjunto de procedimientos para alcanzar una seguridad razonable y poder obtener evidencia suficiente, pertinente y válida. Resulta conveniente la lectura del concepto de evidencia contenida en el apartado A28 de la NIA-ES-SP 1200¹⁶.

El riesgo de auditoría es función del riesgo de incorrección material y del riesgo de detección¹⁷, y ha de ser de tal magnitud que permita obtener una opinión adecuada. Es decir, el riesgo de auditoría es la probabilidad de emitir una opinión inadecuada cuando existen procedimientos y operaciones que adolecen de incorrecciones. Para controlarlo, el equipo auditor deberá determinar un nivel de riesgo de auditoría máximo que garantice la confianza en los resultados.

¹⁶ NIA-ES-SP 1200. Objetivos globales del auditor público y realización de la auditoría de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría adaptadas para su aplicación al Sector Público Español.

¹⁷ A32 de la NIA-ES-SP 1200.

A este respecto, el TCu recomienda una garantía razonable del 95%¹⁸, es decir un nivel de confianza, Nc, del 95%, lo que se traduce en un riesgo de auditoría máximo aceptable del 5%, denominado nivel de significación.

Para el cálculo del riesgo de auditoría proponemos utilizar la fórmula recogida en el Manual del TCu, expresada de la forma siguiente:

$$RA = RI \times RC \times RD$$

Fórmula 1. Manual del Tribunal de cuentas

RA: riesgo de auditoría.

RI: riesgo inherente. Está relacionado con la naturaleza de la entidad, su entorno y la actividad que esta realiza. El riesgo inherente crece a medida que lo hacen factores como el volumen de operaciones y la complejidad de la normativa.

RC: riesgo de control. Se define como la probabilidad de que el sistema contable y de control de la entidad no detecte incorrecciones significativas, o una vez detectadas, imposibilite su corrección o realización. Es decir, existe una relación directa entre el grado de deficiencia del control interno y el riesgo de control.

RD: riesgo de detección. Es el riesgo de que las incorrecciones significativas no sean detectadas por las pruebas sustantivas que se realicen.

¹⁸ Página 12 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.
<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=manual+de+procedimientos+de+fiscalizaci%C3%B3n+de+regularidad>

Valoración del riesgo inherente (RI): para cuantificar el riesgo inherente de la entidad se han de tener en cuenta una serie de factores que el TCu¹⁹ ha agrupado en:

- Factores asociados con la estructura operativa.
- Factores debidos a circunstancias económicas o técnicas.
- Factores debidos al marco normativo.
- Factores referidos a la propia organización.
- Factores relativos a actividades o programas.

Una forma de cuantificar este riesgo pudiera ser asignar puntuaciones en función de la posibilidad de ocurrencia de cada factor, a cuyos efectos se propone como ejemplo la Tabla de valoración siguiente:

Puntuación de ocurrencia/factor		
Alta	Media	Baja
1	0,5	0,1

Tabla 1. Elaboración propia.

¹⁹ Página 13-14 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.
<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=manual+de+procedimientos+de+fiscalizaci%C3%B3n+de+regularidad>

Posteriormente, para calcular la probabilidad del riesgo inherente cabría utilizar la fórmula siguiente:

$$RI = \frac{\sum \text{Puntos/factor}}{N^{\circ} \text{ maximo puntos posibles}}$$

Fórmula 2. Elaboración propia.

Valoración del riesgo de control (RC): para cuantificar este riesgo es necesario la evaluación previa del sistema de control interno conforme lo expuesto en el apartado 5.1, el cual constará de las tres fases siguientes: análisis preliminar, pruebas de cumplimiento y evaluación definitiva. No obstante, a efectos de la elaboración del PACF, que veremos en el apartado siguiente, es suficiente la realización del análisis preliminar del riesgo, que clasificaremos en bajo, medio o alto, según el caso. En función de la naturaleza del riesgo se le asignará un valor que oscilará entre el cero y uno, pudiendo aplicar a modo orientativo los valores que el TCu establece en el Ejemplo nº 2 de su ya citado Manual²⁰.

Riesgo de Control	
Alto	1
Medio	0,25
Bajo	0,15

Tabla 2. Elaborada por el Tribunal de Cuentas.

En todo caso, se deberá dejar constancia, por escrito, del criterio utilizado para la valoración del riesgo.

²⁰ Ver Ejemplos prácticos sobre cálculo de riesgos del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas (páginas 18-23).

Valoración del riesgo de detección: para su cálculo tomaremos en cuenta el 5% como valor aceptable del riesgo de auditoría que recomienda el TCu. Por tanto, sustituyendo este valor en la fórmula nº 1 y despejando obtenemos:

$$RD = \frac{0,05}{RI \times RC}$$

Fórmula 3. Manual de Tribunal de Cuentas.

A mayores, para la valoración del riesgo en el ejercicio del control financiero se podrán utilizar los procedimientos recogidos en la norma de auditoría sobre identificación y valoración de los riesgos de incorrección material mediante el conocimiento de la entidad y de su entorno. Para la ampliación de esta información habrá de remitirse a la propia norma NIA-ESP-SP-1315.

Una vez identificados los riesgos, estaremos en disposición de elaborar un mapa, o matriz, de riesgos de la entidad o de cada una de las entidades que forman el propio SPL, o bien, una única matriz general de riesgos para todas las entidades y entes para los que se diseña el control financiero, denominada matriz de riesgos consolidada. Este tipo de matrices resultan de gran utilidad para la asignación de prioridades y, consecuentemente, para la selección de los riesgos. A modo de plantilla se puede tomar la recogida en el punto 3.10 de la Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público²¹ elaborada por la Entidad Fiscalizadora Superior de México, o bien el modelo que se muestra en la imagen.

El mapa consistirá en una matriz de dos ejes; en el eje X se representa el grado de impacto del riesgo, por ejemplo alto, medio y bajo, mientras que en el eje Y se muestra la frecuencia de dicho riesgo, tal como: improbable, posible, ocasional,

²¹ Guía de autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, elaborada por la Auditoría Superior de la Federación.

moderado y constante, o aquellos términos que se estimen más ajustados a la entidad que se audita o controla.

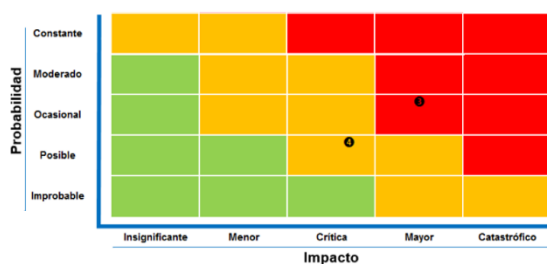


Imagen 2. Obtenida de www.ealde.es

5.3 Nivel mínimo de confianza en la auditoría pública (NC):

El cálculo de esta magnitud tiene como origen el riesgo de detección obtenido en el apartado anterior, de modo que, como señala el TCu en su Manual: *una vez calculado el valor del riesgo de detección (RD) que iguala la fórmula, se fijará el nivel mínimo de confianza a obtener de las pruebas sustantivas, nivel definido como $1-RD$, y que servirá para el cálculo del tamaño de la muestra²².*

En este punto, se considera de interés las conclusiones que el Tribunal emite en el Ejemplo nº2 de su Manual (lectura recomendada). A modo de resumen, establece una relación directa entre el nivel mínimo de confianza exigido y el número de pruebas sustantivas necesarias. Así, a mayor nivel mínimo de confianza, más pruebas sustantivas deberán de ser realizadas, puesto que el riesgo inherente y el riesgo de control existen. Y a la inversa, a menor nivel de confianza requerido no serán necesarias tantas pruebas sustantivas.

²² Página 22 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

En ambos casos, el número de elementos de la muestra lo determinará el nivel mínimo de confianza, el error tolerable y el tamaño de la población, como veremos más adelante.

5.4 La importancia relativa:

La importancia relativa, o materialidad, es el límite máximo de incorrecciones, omisiones incluidas, que no se consideran relevantes a efectos de los resultados de la auditoría en función de los objetivos perseguidos. Hallar este nivel de importancia relativa, (en adelante NIR), una vez determinado el riesgo, ayuda a planificar el alcance de la auditoría. Así, a menor NIR mayor número de pruebas necesarias.

No obstante, el NIR no es exclusivo de la etapa de planificación, sino que ha de revisarse, si procede, en estadios posteriores como el trabajo de campo y la emisión de resultados o informe.

Este indicador regula en la NIA-ES-SP 1320 de Importancia relativa o materialidad en la planificación y ejecución de la auditoría y en la NIA-ES-SP 1450 sobre Evaluación de las incorrecciones identificadas durante la realización de la auditoría. Esta última explica la forma de aplicar el NIR con la finalidad de analizar la incidencia de las incorrecciones sobre la auditoría.

La materialidad deberá ser valorada en sus dos vertientes: cualitativa y cuantitativa. La materialidad cuantitativa es el porcentaje de error máximo tolerable, (Et), utilizado para calcular el tamaño de la muestra en las pruebas sustantivas e interpretar la relevancia de las incorrecciones con el objetivo de ponderar su inclusión en el informe de resultados. Su valor oscila entre el 0,5% y el 5% según el TCu estatal, o entre el 0,5% y el 2% según el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea. A efectos

prácticos, se puede utilizar el 2% siguiendo el criterio aplicado para gastos presupuestarios que este último Tribunal considera aceptable²³.

En el caso concreto de las auditorías de cuentas habrá que remitirse a la norma técnica de la IGAE sobre evaluación de la importancia relativa en las auditorías de cuentas realizadas por la Intervención General de la Administración del Estado (11-04-2007).

5.5. La planificación:

Valorados los riesgos y demás actuaciones preliminares, llega el turno de la planificación del control financiero a través del denominado Plan Anual de Control Financiero para el SPL. Este Plan, de acuerdo con el RD 424/2017, será elaborado por el órgano interventor y remitido al Pleno, a efectos informativos, por vía de la Presidencia. Por ello, parece adecuado la aprobación previa mediante resolución de Alcaldía en uso de la competencia residual atribuida en el artículo 21 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Contenido Mínimo del Plan Anual de Control Financiero:

El reglamento de control, en el artículo 31, señala que se deberá identificar el alcance objetivo, subjetivo y temporal de cada una de las actuaciones. A falta de una mayor precisión, puede tomarse como referencia el Plan de Auditorías y Control Financiero aprobado por la IGAE, así como los trabajos que previamente hayan elaborado otras Entidades Locales. A groso modo, se propone un marco de contenidos del PACF con los puntos que a continuación se relacionan:

²³ Presentación de los informes anuales relativos al ejercicio 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo.

I. INTRODUCCIÓN: breve mención a la evolución del control interno, con especial referencia al control financiero y su regulación normativa.

II. AMBITO OBJETIVO: la actividad económico-financiera y actos administrativos no sometidos a función interventora, así como los objetivos operativos y estratégicos que se persiguen con la elaboración plan._Toc71370529

III. AMBITO SUBJETIVO: las entidades del SPL que se verán afectadas por los distintos tipos de control financiero, en función de las disposiciones del RCI.

IV. AMBITO TEMPORAL: se refiere al periodo de ejecución del plan, en todo caso anual, y los periodos afectados por las actuaciones contempladas en el plan, es decir, uno o varios ejercicios cerrados.

V. DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN: cabe delimitar los motivos por los cuales el plan puede ser objeto de modificación y el procedimiento para llevarlo a cabo.

VI. RESPONSABLE Y PERSONAL DEL TRABAJO DE CONTROL FINANCIERO: el responsable será el órgano interventor y se deberá hacer mención a los integrantes del equipo del trabajo de la entidad, así como a los colaboradores externos, ya sean públicos o privados.

VII. ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE: resumen genérico de actuaciones en función del artículo 32.1 y 32.5 del RCI y breve descripción del procedimiento.

VII. I ACTUACIONES NO PLANIFICABLES DERIVADAS DE UNA OBLIGACIÓN LEGAL: este apartado es prescindible y podrá no ser objeto de

desarrollo, siendo suficiente una enumeración de las obligaciones derivadas del RD 128/2018²⁴.

VII.II ACTUACIONES PLANIFICABLES DERIVADAS DE UNA OBLIGACIÓN LEGAL: en todo caso se incluirán las siguientes actuaciones, en las cuales se podrían establecer una serie de delimitaciones como, por ejemplo, que el resultado de los controles se emita en el primer cuatrimestre del año, o bien, como han regulado muchas Entidades Locales, que se remitan al Pleno junto con la liquidación presupuestaria²⁵.

ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO PLANIFICABLE DERIVADAS DE UNA OBLIGACIÓN LEGAL						
PERIODICIDAD	PLAZO DE EMISIÓN	NORMATIVA	ARTÍCULO	CONTROL	INFORME	DESTINATARIO
Anual	Primer cuatrimestre	Ley 25/2013	12.2	Permanente Posterior	Cumplimiento normativa de morosidad	Pleno
Anual	Primer cuatrimestre	Ley 9/2013	DA 3 ^a	Permanente Posterior	Gastos no imputados al presupuesto (cta. 413)	Pleno
Anual	Primer cuatrimestre	Ley 25/2013	12.3	Permanente Posterior	Auditoria del sistema de registro de facturas	Pleno

Tabla 3. Elaboración propia.

VII.III ACTUACIONES PLANIFICABLES DERIVADAS DE UN ANÁLISIS DE RIESGOS: tras la evaluación y análisis de riesgos de la actividad económico-financiera de la entidad o entes correspondientes, se asignarán prioridades en función de criterios cualitativos o cuantitativos, determinados por el órgano controlador. Para ponderar el riesgo en entidades sometidas a función interventora se puede recurrir a criterios que valoren la reiteración del

²⁴ Funciones de control financiero encomendadas al interventor en el artículo 4.1.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.

²⁵ Desarrollado en el Plan Anual de Control Financiero del Ayuntamiento de Chiclana, ejercicio 2019.

incumplimiento, como por ejemplo, el número de reparos, la gravedad o tipología del mismo, observaciones realizadas, etc. De un modo más genérico, la medición del riesgo se podrá estimar en función de la probabilidad de ocurrencia, el grado de significación, la clasificación del error en material o aritmético, la desviación económica producida, la transcendencia del área afectada o el vicio del que adolece un acto administrativo.

Elegido el marco de referencia para la ponderación de los riesgos, procede la aplicación de los criterios anteriores a los riesgos detectados para seleccionar aquellos que se estimen prioritarios, a cuyos efectos resulta de utilidad elaborar el mapa de riesgos del apartado 5.2. (Seguir el vínculo [mapaderiesgos](#)).

Como apunte práctico, cabe señalar que en entidades con múltiples riesgos se puede recurrir a la asignación de puntos a los diferentes criterios, o bien utilizar la [Guía para la descripción del sistema de control interno de entidades en el marco de la Nota Técnica 1/2017 de la ONA \(Términos del documento de inicio de la auditoría de cuentas \(TDA\)\)](#) ya citada.

VIII. AUDITORIA PÚBLICA: en este apartado se enumerarán las auditorías de cuentas, de cumplimiento y operativas que se realizarán durante el ejercicio. Además, ha de quedar constancia, de cada una de ellas, el ámbito subjetivo de aplicación, el personal responsable y colaborador de la auditoría, ya sean internos o externos, la normativa aplicable y las verificaciones que se deberán realizar en función del tipo de auditoría. Asimismo, en aquellas que la legislación específica no lo fije, conviene establecer la programación temporal de las actuaciones.

Cabe mencionar, que para la selección del tipo de auditoría resulta necesario una valoración previa del control interno existente en función de las pautas recogidas en los apartados anteriores. Una vez realizada, estaremos en disposición de comenzar

con la valoración de los riesgos, según el procedimiento descrito en el apartado 5.1, "*estudios preliminares*", punto de partida para la elección de la modalidad de auditoría más adecuada. (Seguir el vínculo *Estudiopreliminar*).

IX. CONTROL FINANCIERO DE SUBVENCIONES: el RCI incluye, dentro del control financiero del SPL, el control financiero de las subvenciones en consonancia con las disposiciones de la Ley General de Subvenciones y su normativa de desarrollo. En concreto, habrá que remitirse al Título III de la Ley y al artículo 84 del reglamento, donde se especifica que el control financiero se realizará mediante procedimientos de auditoría en un plazo de cuatro años a contar desde la presentación de la cuenta justificativa. Serán objeto de este control los beneficiarios y entidades colaboradoras a los que se les haya otorgado subvenciones con cargo a los presupuestos municipales.

La normativa establece, como forma de ejercicio del citado control, la auditoría de las facturas²⁶ incluidas en las cuentas justificativas de las subvenciones, en las que se deberá analizar el cumplimiento de la normativa de facturación, su inclusión en las cuentas citadas, el carácter de gasto subvencionable y otros extremos relevantes.

Este control financiero se basa en verificar el cumplimiento de la condición de beneficiario, la correcta aplicación de la subvención, la adecuada justificación de la misma, la regularidad de las operaciones financiadas y la existencia de hechos no declarados a la Administración que pudieran afectar a la condición de beneficiario.

X. METODOLOGÍA DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO: es objeto de desarrollo en el apartado sexto.

²⁶ Artículo 84 del RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

XI. DEL RESULTADO DEL CONTROL FINANCIERO: el resultado de los controles se documentará en informes escritos, que serán remitidos al gestor directo de la actividad controlada, al Presidente de la Entidad Local, y al Pleno en un punto independiente de la sesión.

Anualmente, el interventor elaborará el informe resumen de los resultados del control interno más significativos, producto de las actuaciones de control del ejercicio anterior para su remisión al Pleno y a la IGAE. Como respuesta a las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos que se pongan de manifiesto en este informe, el Presidente formalizará un Plan de Acción con medidas correctoras, que será remitido a la Intervención para que valore su adecuación y evalúe, con posterioridad, su cumplimiento.

6. EL DESARROLLO EJECUTIVO DEL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE Y AUDITORÍA PÚBLICA

Como ya se ha dicho anteriormente, para el ejercicio del control financiero permanente se podrán utilizar técnicas de auditoría, a cuyos efectos serán de aplicación las Normas de Auditoría del Sector Público dictadas por la IGAE, en adelante NIA-ESP-SP, aprobadas como resultado de la adaptación de las normas internacionales de auditoría al Sector Público Español²⁷. Existen treinta y cuatro normas diferentes que se clasifican mediante un código grupal. Esta normativa se complementa con el resto de normas y notas técnicas, resoluciones e instrucciones dictadas, al respecto, por la IGAE.

En mi opinión, la aplicación de las técnicas de auditoría al control financiero parece lo más adecuado dada la insuficiencia de medios personales de la que suelen

²⁷ Resolución de la Intervención general de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría, de 25 de octubre de 2019.

adolescer las entidades locales, especialmente aquellas cuya secretaría está catalogada de clase segunda y tercera, resultando adecuado implementar las técnicas de revisión selectivas.

Por tanto, siguiendo con el desarrollo, una vez planificada la naturaleza de las actuaciones es necesario determinar los trabajos a ejecutar conforme las especificaciones del apartado siguiente.

6.1. La planificación ejecutiva del plan anual de control financiero:

Aprobado el PACF, y remitido al Pleno, será necesario realizar el desarrollo del plan en documentos, denominados **programas de trabajo**, que contendrán las pruebas y los procedimientos requeridos para la ejecución de las actuaciones planificadas con el objetivo de obtener una evidencia adecuada.

En cada programa el desglose debe ser tal, que permita la asignación de tareas y responsabilidades a los integrantes del equipo de control que se designe, y en el mismo ha de constar: las colaboraciones externas e internas, el grado en que se debe confiar en el sistema de control interno existente, el número, la naturaleza y alcance de las pruebas, y cuantos datos se estimen convenientes para el detalle de las actuaciones.

Cabe resaltar que los programas de trabajo han de permitir el control del trabajo efectuado por el equipo controlador, de modo que favorezcan la supervisión y re-planificación de las actuaciones. Para ello es fundamental la programación temporal de los trabajos mediante la técnica del cronograma u otra similar.

Los programas establecerán para cada área el NIR y el riesgo de auditoría asumido o aceptable.

A efectos prácticos se ha elaborado la siguiente plantilla con las recomendaciones del TCu, la cual se deberá adaptar en función de las necesidades de la entidad auditada o las desviaciones que surjan durante la ejecución de los trabajos, de lo que se dejará constancia escrita.

Ejemplo práctico n°2, programa de trabajo:

PROGRAMA DE TRABAJO			Código: Fact/20		
ENTIDAD	Ayuntamiento de Río Duero		Sello de Órgano/Firma		
ÁREA	Registro de facturas				
TIPO DE CONTROL FINANCIERO	Permanente posterior				
RESPONSABLE	Interventor				
EQUIPO DE CONTROL	Técnico y Administrativo Intervención				
RIESGO DEL ÁREA	Bajo				
OBJETIVO/S DEL PROGRAMA: Verificar el cumplimiento de la Ley 25/2013 de facturación electrónica, que no existen facturas retenidas sin contabilizar, los tiempos medios de inscripción y el número y causa de las facturas rechazadas.			Legislación aplicable:		
Trabajos a ejecutar:	Asignado a	Tiempo estimado ejecución	Hecho por	Fecha	Referencia
1- Elaborar un listado de la facturas registradas, distinguiendo entre facturas electrónicas y no electrónicas, fechas de entrada y de registro, y un listado de facturas rechazadas y motivos.					Fact/20.1
2- Comprobar la existencia de facturas no electrónicas emitidas por obligados a facturar electrónicamente					Fact/20.2
3-					
Observaciones:					

En todo caso, el órgano interventor comunicará por escrito el inicio de las actuaciones al titular del servicio, organismo, órgano o entidad auditada.

6.2 La ejecución de las pruebas de los trabajos programados:

Definidos los trabajos, el objetivo del auditor es realizar las pruebas de auditoría contenidas en los programas de trabajo para alcanzar evidencia suficiente y adecuada, tal y como se recoge en las normas de auditoría del sector público²⁸.

²⁸ Página 3 de la NIA-ES-SP 1500, Evidencia de auditoría.

Según la NIA-ES-SP 1500, *“la suficiencia es la medida cuantitativa de la evidencia de auditoría. La cantidad necesaria de evidencia de auditoría depende de la valoración realizada por el auditor de los riesgos de incorrección (cuanto mayores sean los riesgos valorados, mayor será la evidencia de auditoría que probablemente sea necesaria), así como de la calidad de dicha evidencia de auditoría (cuanto mayor sea la calidad, menor podrá ser la cantidad necesaria). Sin embargo, la obtención de más evidencia de auditoría puede no compensar su baja calidad”*.

En cuanto a la adecuación, la citada norma de auditoría señala que *es la medida cualitativa de la evidencia de auditoría, es decir, de su relevancia y fiabilidad para sustentar las conclusiones en las que se basa la opinión del auditor. La fiabilidad de la evidencia se ve afectada por su origen y naturaleza, y depende de las circunstancias concretas en las que se obtiene*.

El auditor debe concluir si la evidencia obtenida es suficiente y adecuada, en función de su juicio profesional, como señala la NIA-ES-SP 1330, previa ponderación de la naturaleza de los procedimientos de auditoría, la oportunidad de la información financiera y el equilibrio entre el coste y el beneficio en la obtención de información, todos ellos factores a los que hace referencia la NIA-ES-SP 1200. Para alcanzar dicha evidencia, es necesario la realización de pruebas de cumplimiento o sustantivas, de las que hablaremos a continuación.

En cuanto a la ejecución de las pruebas, el TCU señala una serie de técnicas que pueden ser utilizadas para realizar cualquier tipo de prueba: inspección documental o física, examen analítico, observación e indagación²⁹.

²⁹ 3.2. Técnicas para la realización de las pruebas de fiscalización del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

Por su parte, el RD 424/2017, hace mención a las actuaciones posibles para el desarrollo de la auditoría en el artículo 33.4, como el examen documental, requerimientos de información al ente auditado, organismos oficiales, o a terceros relacionados con los servicios, verificación de los sistemas informáticos, comprobaciones materiales de activos, asesoramiento jurídico o técnico y cualquier otra actuación necesaria para la obtención de la evidencia.

6.2.1 Pruebas de cumplimiento:

Por su parte, las pruebas de cumplimiento tienen como finalidad comprobar que el control interno existe, es utilizado, funciona de acuerdo con su diseño y cumple con la normativa de aplicación.

Estas pruebas son necesarias si se decide confiar en el sistema de control interno existente.

Este apartado ha sido objeto de desarrollo en el punto 5.1, (para un acceso directo pinche en el siguiente enlace: [pruebasdecumplimiento](#)).

6.2.2 Pruebas sustantivas:

Las pruebas sustantivas están destinadas a proporcionar evidencia de la integridad, exactitud y validez de las operaciones y documentos con transcendencia en la información objeto de la auditoría.

Su objetivo es reducir el riesgo de error o fraude no detectado por el control interno y así reducir el riesgo de detección (RD).

Estas pruebas se realizarán con posterioridad a las de cumplimiento. En función de los resultados obtenidos en la evaluación del sistema de control interno, se determinará su naturaleza, alcance y momento de realización.

Podemos distinguir cinco clases de pruebas sustantivas:

1. Revisiones analíticas³⁰: es la comparación y/o análisis de datos financieros o entre datos financieros y no financieros. Tienen como finalidad corroborar las conclusiones alcanzadas durante la auditoría de componentes individuales o de elementos de los estados financieros y pueden poner de manifiesto un riesgo de incorrección material no detectado con anterioridad. Si así fuera, según la NIA-ES-SP 1315, el auditor revisará su valoración de los riesgos de incorrección material y modificará los procedimientos de auditoría planificados con posterioridad.

2. Detalles de Saldos: consiste en analizar los componentes del saldo de una cuenta, o un saldo concreto, que puede estar integrado por una o varias partidas, con el objetivo de comprobar la fiabilidad y representación de la imagen fiel de la realidad.

3. Verificación de documentos: se basa en la comparación de las operaciones con los documentos probatorios de las mismas, ya sean resoluciones, contratos, convenios, etc.

4. Revisiones físicas: consiste en la revisión cruzada de los bienes físicos y los registros de bienes, con la finalidad de comprobar su existencia y estado, así como su inclusión en registros como el inventario de bienes. Cabe la lectura de las recomendaciones incluidas en la página 15 y siguientes de la NIA-ES-SP 1501.

5. Confirmaciones externas: su objetivo es obtener información de terceros mediante la remisión de cartas, denominadas circularizaciones, a bancos, proveedores,

³⁰NIA-ES-SP 1520. Procedimientos analíticos.

aseguradoras, asesorías jurídicas, etc. Estas cartas han sido reguladas en la NIA-ES-SP 1505, de confirmaciones externas³¹.

Como modelo de carta se puede tomar el incluido en el Anexo 7 del Manual del TCu.

6.3. Selección de la población y el método de muestreo:

Antes de iniciar las pruebas, y determinada la población sobre la que se extraerá la información, habrá que decidir el procedimiento de selección de los elementos sobre los que se ejecutará el control, para lo que se tendrá en cuenta la variabilidad y el tamaño de la población, además de los medios técnicos disponibles. Podemos distinguir entre:

- Selección de toda la población: recomendable para poblaciones muy pequeñas, ya que supone un alto consumo de recursos humanos, salvo que exista una digitalización completa y se apliquen técnicas de análisis de datos. Puede ser conveniente cuando existe un alto riesgo inherente y de control.
- Selección de elementos específicos: existe un sesgo de subjetividad que no permite extrapolar los resultados a toda la población. Se recomienda para valoraciones preliminares del riesgo y cuando existan elementos con una importancia cuantitativa o cualitativa que lo aconseje.
- Selección mediante técnicas de muestreo: se estudiarán los elementos seleccionados mediante muestreo estadístico, o no estadístico,

³¹ https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Copia_Electr%C3%B3nica_NIA-ES-SP%201505%20%20NOTAbis.pdf

obteniendo resultados para toda la población³². Según el TCu, *en las pruebas de cumplimiento, con carácter general, serán más importantes la naturaleza y la causa de los errores detectados, que el número de ellos, por lo que en estos casos resultarán más apropiadas las técnicas no estadísticas que las estadísticas*. Para ampliar la información cabe remitirse a la norma de auditoría de aplicación; la NIA-ES-SP 1530 [NIA-ES-SP 1530](#).

6.3.1 muestreo estadístico: Dentro del muestreo estadístico podemos diferenciar entre métodos en los que los elementos tienen igual probabilidad de elección, como el sistemático o por estratos, y métodos de selección en función del valor monetario, como el muestreo por unidad monetaria.

6.3.2 muestreo no estadístico: se utilizará de forma residual para poblaciones muy pequeñas y sin valores significativos, estratificando la población mediante un valor de corte que suele coincidir con el error máximo tolerable, o bien, aplicando el juicio del auditor. También se utiliza con poblaciones muy grandes e importes elevados, cuando el objetivo es obtener evidencias que no estén relacionadas con las cuantías.

En ambos casos, habrá de determinarse el número de elementos que integrarán la muestra, “*tamaño de la muestra*”, conforme el desarrollo del punto siguiente.

6.4. El tamaño de la muestra:

Para calcular el **tamaño de la muestra**, en el caso del **muestreo estadístico**, podemos adoptar el criterio establecido por el TCu que consiste en utilizar los valores de una distribución estadística normal, mediante la fórmula siguiente:

³² Recomendable leer el cuadro de ventajas y desventajas de los distintos métodos de muestreo elaborado por el Tribunal de Cuentas, punto 3.3.5.7 del Manual.

$$n = \frac{k^2 Npq}{Nd^2 - d^2 + k^2pq}$$

Donde:

n, es el tamaño de la muestra

k, valores de la función de densidad de la distribución N(0,1)

N, tamaño de la población

p, nivel de significación o riesgo de detección

q, nivel de confianza requerido por el auditor en las operaciones y el control interno, equivale a 1-p

d, error máximo tolerable o importancia relativa.

A efectos prácticos, se puede recurrir a la tabla tipo de tamaños de muestras en función de distintos niveles de confianza y error tolerable que ha elaborado el TCu³³.

En cuanto al **muestreo no estadístico**, el **tamaño de la muestra** se calculará multiplicando el tamaño de la población, N, por el tamaño mínimo recomendable de una muestra o criterio auditable, del 10%. Si el número n obtenido fuera de un tamaño significativo se podrán aplicar criterios reductores, seleccionados a juicio del auditor, por ejemplo el descarte de los menores de un determinado importe.

$$n = N * 10\%$$

³³ Punto 3.3.4 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

6.5. Los elementos de la muestra:

Una vez conocido el número de elementos que formarán parte de la muestra, llega el momento de seleccionar dichos elementos en función del método de muestreo seleccionado.

1. Muestreo sistemático: indicado para poblaciones muy elevadas o en las que el auditor considera más relevante el tamaño que el valor monetario³⁴. Se comienza con el cálculo del intervalo de la muestra (1, h) mediante la fórmula $h = N/n$, y se elige un número aleatorio, a, entre (1, h), que será el primer elemento de la muestra. Los sucesivos elementos se obtendrán de la serie $a+h$, $a+2h$, $a+3h$, y así hasta completar el tamaño de la muestra.

2. Muestreo estratificado³⁵: esta tipología se suele utilizar cuando la finalidad es reflejar las características de un grupo específico de la población, o bien, se quiere estudiar las relaciones entre dos o más estratos. Por su mayor complejidad no será explicado en esta Guía incipiente, no obstante, se puede ampliar la información en el apartado 3.3.5.5 del Manual del TCu.

3. Muestreo por unidad monetaria³⁶: resulta adecuado cuando el auditor considere más relevante el importe que el tamaño de la población. Para realizarlo, se ordenan los elementos de mayor a menor importe, se calcula el valor de corte, VC, dividiendo el valor total de todos los elementos, lo que denominaremos valor de libros, VL, entre el tamaño de la muestra, n. Posteriormente se realiza un recuento del número de elementos que están por encima de ese VC y se hace el sumatorio del valor de todos

³⁴ Ver ejemplo nº4 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

³⁵ Ver ejemplo nº5 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

³⁶ Ver ejemplo nº6 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

aquellos que están por debajo del VC. Ahora, ya se está en disposición de calcular el intervalo de la muestra para los valores menores al VC.

$$h = \frac{VL_{<VC}}{n_{<VC}}$$

A continuación se elige un número aleatorio, a , entre (1, h) y se calculan los valores acumulados de los elementos que están por debajo del VC. Por tanto, formarán parte de la muestra los elementos con valores superiores al VC, y de entre los inferiores estarán el número a , y aquellos cuya suma es el superior a $a+h$, $a+2h$...

4. Muestreo no estadístico: se calcula el tamaño de corte, NC, multiplicando N, por el error tolerable (2%) y se eligen los NC elementos de mayor importe. Por ejemplo, si el tamaño de corte es 8, se eligen los 8 elementos de la muestra con mayor importe, y el octavo será el valor de corte, Vc. De este modo, la muestra estará formada por los NC elementos, y el resto se elegirán entre los mayores después de que se les haya asignado un valor aleatorio entre (0,1).

De todo ello se ha dejar constancia escrita en documentos que las normas de auditoría han venido denominando papeles de trabajo.

6.6. Los papeles de trabajo:

De acuerdo con la norma de documentación de auditoría, [NIA-ES-SP 1230.](#), documentar la auditoría tiene como finalidad:

- *Facilitar al equipo de trabajo la planificación y ejecución de la auditoría.*
- *Facilitar a los miembros del equipo de trabajo, responsables de la supervisión, la dirección y supervisión del trabajo de auditoría, el*

cumplimiento de sus responsabilidades de revisión de conformidad con la NIA-ES-SP 12202.

- *Permitir al equipo de trabajo rendir cuentas de su trabajo.*
- *Mantener un archivo de cuestiones significativas para auditorías futuras.*
- *Realizar revisiones de control de calidad e inspecciones de conformidad con la NICC 3 o con los requerimientos nacionales que sean al menos igual de exigentes⁴.*
- *Realizar inspecciones externas de conformidad con los requerimientos legales, reglamentarios u otros que sean aplicables.*

Los **papeles de trabajo** se pueden definir como los documentos de constancia, recepción y salida que se elaboran en el desarrollo de una auditoría, y en los que se refleja la información utilizada, las pruebas realizadas, los criterios adoptados y los resultados obtenidos.

En cuanto a la forma y contenido cabe recurrir a los modelos elaborados por el TCu en su Manual de fiscalización³⁷.

Los papeles han de tener las características siguientes:

- **Oportunidad:** han de realizarse en los tiempos fijados según la organización de la auditoría.
- **Integridad:** han de contener toda la información relevante para los resultados, conclusiones y aquella otra que fundamente la evidencia, así como los juicios realizados para llegar a las conclusiones.

³⁷ Anexos 2,5,6,7 y 8 del Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas.

- Concisión: datos resumidos e interpretados.
- Claridad y detalle: redacción comprensible para cualquier interesado que lo consulte.
- Relevancia: incluir todos los asuntos de importancia en relación a los objetivos.

El contenido de los papeles de trabajo estará en relación con la tipología del control o auditoría objeto de realización, sin embargo, la IGAE ha fijado un contenido mínimo en su Instrucción sobre organización de los papeles de trabajo, el cual puede utilizarse a modo de referencia. En la citada Instrucción se recogen los distintos tipos de papeles; hojas matrices, hojas sumarias, hojas de cálculo y documentos probatorios y accesorios.

En cuanto a la organización de los papeles, la IGAE establece un sistema de referencias simples y referencias cruzadas, que permiten la ordenación de los mismos y la relación de un dato de un papel con otro incluido en un papel distinto, respectivamente.

En este punto, se hace indispensable la lectura de la Instrucción sobre organización de papeles de trabajo³⁸ para completar la información y una mejor comprensión de lo inicialmente expuesto.

7. CONCLUSIONES. LOS INFORMES DE CONTROL FINANCIERO:

Obtenidos los resultados del ejercicio del control financiero, llega el momento de documentar las conclusiones obtenidas.

³⁸ Instrucción sobre organización de los papeles de trabajo en las auditorías y actuaciones de control financiero (11-06-2002).

Para ello, el RCI en su Capítulo IV, sobre resultados del control financiero, establece:

1. El resultado de las actuaciones de control permanente y de cada una de las auditorías se documentará en informes escritos, en los que se expondrán de forma clara, objetiva y ponderada los hechos comprobados, las conclusiones obtenidas y, en su caso, las recomendaciones sobre las actuaciones objeto de control. Asimismo, se indicarán las deficiencias que deban ser subsanadas mediante una actuación correctora inmediata, debiendo verificarse su realización en las siguientes actuaciones de control.

2. La estructura, contenido y tramitación de los mencionados informes se ajustará a lo establecido en las normas técnicas de control financiero y auditoría dictadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

En este sentido cabe hacer mención a las Disposiciones decimonovena y vigésima de la Resolución de 30 de julio de 2015, de la IGAE, sobre los informes de la auditoría pública, recientemente modificadas por Resolución de 9 de junio de 2022 con el objetivo de aumentar la implicación del órgano gestor en la corrección de los resultados plasmados en los informes, entre otros.

Por remisión, habrá que estar a lo dispuesto en las NIA-ES-SP 17XX, siendo la NIA-ES-SP 1700R³⁹ la que fija la estructura de los informes. Con esta normativa, especialmente el contenido de los Anexos, podemos elaborar el siguiente informe tipo:

³⁹ NIA-ES-SP 1700 R. Formación de la opinión y emisión del informe de auditoría sobre los estados financieros.

*INFORME DE AUDITORÍA DE (TIPO)/CONTROL PERMANENTE EMITIDO
POR LA INTERVENCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE XXX EN EL EJERCICIO
DEL CONTROL FINANCIERO DE (LA ENTIDAD/ENTE AUDITADO) ZZZ, DEL
EJERCICIO 202X.*

*Al /Pleno del Ayuntamiento de.../órgano de gestión/órgano de gobierno o
dirección de la entidad ABC.*

*Esta Intervención, en uso de las competencias atribuidas en el artículo 4.1.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, y
conforme el Plan Anual de Control Financiero aprobado para el ejercicio 202X ha
(auditado/ejecutado el control permanente) las (ej.: cuentas, registro de facturas) de
la entidad ABCD del ejercicio 202X-1, que comprende (el balance,..., las facturas
telemáticas...), que se anexan a este informe.*

*El Concejal/Alcalde/Administrador/Director/Jefe de servicio de (ej.:
facturación) es el responsable de la elaboración de las cuentas/del servicio X/del
registro Z, de conformidad con el organigrama de la entidad/ la relación de puestos
de trabajo/norma financiera ZZZ.*

*(En su caso) Las mencionadas cuentas anuales fueron aprobadas el
dd/mm/aaaa por la Junta General de Accionistas/órgano correspondiente, formando
parte de la cuenta general consolidada cuya aprobación Plenaria se produjo el
dd/mm/aaaa.*

Dichas cuentas fueron remitidas al OCEX el día dd/mm/aaaa.

*La responsabilidad de este órgano de control es obtener una seguridad
razonable de que las cuentas anuales en su conjunto están libres de incorrección*

material, debida a fraude o error, y emitir un informe de auditoría que contiene nuestra opinión sobre si los estados financieros auditados representan la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y, en su caso, de los flujos de efectivo y de la ejecución del presupuesto de acuerdo con las normas y principios contables de aplicación, además del cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con los objetivos fijados (dependiendo si estamos en una auditoría de cuentas o de cumplimiento, si fuera de cuentas se elimina a partir de además...)

O bien, en el caso de control permanente: ... sobre si se cumple la normativa de contratación/facturación/etc., en concreto en los expedientes de los contratos menores, las disposiciones del artículo 118 de la LCSP, las operaciones/ saldos, etc.

En nuestra opinión, las cuentas/el registro/los expedientes/las operaciones... representan/cumplen (o no) la normativa.

Por ejemplo, según la NIA indicada, cuando a la auditoría de cuentas se añaden otros requerimientos:

Comprobación de la legalidad en la actividad contractual. Fraccionamiento de contratos

Con el alcance previsto en nuestra auditoría de cuentas, hemos revisado el cumplimiento de la legalidad correspondiente a la normativa xxxx xxx en sus artículos xxxx consistente en la regulación sobre el fraccionamiento de contratos. Dicha comprobación se ha efectuado aplicando procedimientos de auditoria consistentes en la verificación del control interno aplicado, así como los procedimientos analíticos y sustantivos previstos en la planificación del trabajo de auditoría.

Hemos alcanzado evidencia suficiente y adecuada para considerar que, con los procedimientos aplicados, excepto por los aspectos que a continuación se

detallan, se ha cumplido con los aspectos más relevantes de la legalidad. Los incumplimientos son: aun cuando no alcanza la materialidad establecida para afectar a la información financiera, la entidad ha incumplido la prohibición de fraccionamientos de contratos a que refiere el artículo xxx de la Ley de Contratos del Sector Público y se han realizado indebidamente por este procedimiento al menos xxx expedientes con un importe total de xxxx

Cuestiones clave de la auditoría

Las cuestiones clave de la auditoría son aquellas cuestiones que, según nuestro juicio profesional, han sido de la mayor significatividad, debiendo describir cada una de ellas incluyendo los riesgos, respuestas de auditor a dichos riesgos y las observaciones principales derivadas de tales riesgos.

Fundamento de la opinión

Este párrafo se incluirá si la opinión no es favorable, y se pondrán de manifiesto los hechos que han dado lugar a una opinión modificada. Por ejemplo:

Fundamento de la opinión desfavorable

Tal y como se explica en la nota X, la sociedad no ha integrado globalmente las cuentas anuales de la sociedad dependiente XYZ adquirida durante 20X1, debido a que no le ha sido posible determinar el valor razonable en la fecha de adquisición de algunos de los activos y pasivos de la sociedad dependiente que resultan materiales. En consecuencia, esta inversión está contabilizada por el método del coste. De conformidad con el marco normativo de información financiera que resulta de aplicación, la dependiente debería haberse integrado globalmente puesto que está controlada por la sociedad. Si se hubiese consolidado XYZ, muchos elementos de las cuentas anuales consolidadas adjuntas se habrían visto afectados de forma material. No se han

determinado los efectos sobre las cuentas anuales consolidadas de esta falta de integración global.

Opinión

La opinión podrá ser favorable o modificada. Será favorable si se ha obtenido seguridad razonable de que no existen incorrecciones materiales y no han existido limitaciones al trabajo, en caso contrario la opinión será modificada.

Dentro de una opinión modificada distinguimos tres tipos:

Favorable con salvedades: cuando existen desviaciones, limitaciones al alcance, y errores no generalizados, que impiden obtener evidencia suficiente y generalizada en algún aspecto.

Desfavorable: cuando se detecten incumplimientos materiales muy significativos y generalizados.

Denegada: también llamada de abstención. Se produce cuando no ha sido posible alcanzar evidencia para formarse una opinión, bien por limitaciones al alcance materiales y generalizadas, o por incertidumbres que en conjunto tengan efectos muy significativos.

En este apartado se estima conveniente ver los ejemplos de redacción que el TCu ha incluido en el punto 4.2 de su Manual.

BIBLIOGRAFÍA

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales

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 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueban el plan de auditorías y control financiero de subvenciones y ayudas públicas y el plan de control financiero permanente para el año 2021.

Resolución de 30 de julio de 2015, de la IGAE por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de control financiero permanente.

Resolución de 30 de julio de 2015, de la IGAE por la que se dictan instrucciones para el ejercicio de la auditoría pública.

Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado por la que se aprueba la norma técnica de relación con auditores en el ámbito del sector público, de 30 de diciembre de 2020.

Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al Sector Público Español, aprobadas por resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado.

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.

Plan Anual de Control Financiero 2019. Chiclana.

Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas, aprobado por el Pleno del Tribunal el 30 de junio de 2015, modificado el 22 de diciembre de 2016.

Guía de autoevaluación de Riesgos en el Sector Público, elaborada por la Auditoría Superior de la Federación.

Presentación de los informes anuales relativos al ejercicio 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo.

Guía didáctica: Control Financiero en las Entidades Locales. Planificación y resultados de control. Espublico, septiembre de 2020.

Instrucción sobre organización de los papeles de trabajo en las auditorías y actuaciones de control financiero (11-06-2002), dictada por la Intervención General de la Administración del Estado, el 11 de junio de 2002.

Trabajo final de carrera: análisis del departamento de intervención del Ayuntamiento de Mislata, elaborado por Rubén Soria Valera.

ALCANCE EN EL URBANISMO DEL REAL DECRETO 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos

Jaime MORÁN ROMERO

Técnico de Administración General Ayuntamiento de Marbella

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso monográfico de estudios superiores: Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el urbanismo (IV edición)

SUMARIO:

1. Introducción
2. Antecedentes legislativos
3. Real decreto 203/2021, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
4. Especial incidencia del reglamento en el urbanismo
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo vamos a proceder a realizar un estudio, de un tema tan novedoso como es la promulgación del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, y su especial incidencia en el urbanismo. Habida cuenta que, el pasado 30 de marzo de 2021, se publicó mediante Real Decreto 203/2021 el Reglamento que desarrollan aspectos tanto de la Ley 39/2015 referente al Procedimiento Administrativo Común, como de la Ley 40/2015 relativa al Sector Público.

La razón de llevar a cabo este estudio es por su novedosa y especial trascendencia jurídica que va a ocasionar una vez que despliegue sus efectos, concretamente en el urbanismo.

Tal y como indica el preámbulo del RD 203/2021, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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, tanto para mejorar la eficiencia de su gestión, como para potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas. Así como, estableciendo la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración para las personas jurídicas, entes sin personalidad y, en algunos supuestos, para a las personas físicas, y ello sin perjuicio de la posibilidad de extender esta obligación a otros colectivos, por vía reglamentaria.

El legislador considera como prioritario disponer de servicios digitales fácilmente utilizables y accesibles, de modo que se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración a través del canal electrónico sea fácil, intuitiva, efectiva, eficiente y no discriminatoria.

En este sentido, España ha marcado un eje estratégico sobre la Transformación Digital del Sector Público, concretamente en la Agenda España Digital 2025, estableciendo un conjunto de medidas a adoptar, entre las cuales se encuentra la mejora del marco regulatorio de la Administración digital, como es el caso del Reglamento de referencia.

Para ello en primer lugar, haremos un breve análisis de los antecedentes legislativos.

En segundo lugar, entraremos a analizar el Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos.

Y en tercer lugar, haremos especial mención a la incidencia del Reglamento en el Urbanismo.

Y para terminar, plasmaremos las conclusiones derivadas de este trabajo.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Informe general

En el derecho español, la normativa que regula las Administraciones Públicas ha pasado por diversas etapas. La promulgación de la Constitución de 1975 supuso el mayor cambio del sistema político-administrativo de la historia de España, que es la creación de las diecisiete Comunidades Autónomas, cada una de ellas con órganos políticos de autogobierno y Administración pública diferenciada. Lo que ha supuesto una reestructuración completa del sistema de acción pública, rompiendo con el centralismo tradicional, estableciendo nuevos sujetos, y procesos de adopción y ejecución de decisiones¹, es decir, un proceso de descentralización.

Asimismo, y dentro del marco Constitucional, el modelo autonómico requiere ajustes y revisiones en su funcionamiento, debiendo producirse las reformas pertinentes para que el sistema tenga coherencia en su combinación y funcionamiento.

La formación de las Comunidades Autónomas ha supuesto que el Estado transfiera paulatinamente las competencias que la Constitución les atribuye como

¹ M. Beltrán Villalba, «Las Reformas de la Administración Española: Una Visión de Conjunto» en La Administración Pública entre dos siglos, INAP, pág. 1029

exclusivas a estas, al mismo tiempo que la parte correspondiente a las compartidas entre el Estado y las CCAA, e incluso muchas que son Exclusivas del Estado pero eran susceptibles de delegación. Comprensiblemente implica que junto a esas competencias han de traspasarse los recursos presupuestarios y humanos necesarios para su cometido. Lo cual podríamos considerar como uno de los comienzos de las duplicidades de administraciones.

Señala el catedrático de derecho administrativo Sosa Wagner, que la ley se llama de procedimiento administrativo común porque es de aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Aunque ello no es obstáculo para que las CCAA aprueben las reglas necesarias de procedimiento a que obligue su propio derecho, respetando en todo caso las básicas que el Estado dicta en virtud del título constitucional contenido en el artículo 149.1.18 CE. Esta situación complica el panorama, dificulta el trabajo de los profesionales y a veces confunde al ciudadano pero debemos acomodarnos porque derivan de nuestro orden constitucional.²

En el derecho español, ha habido diferentes etapas en la normativa que regula las Administraciones Públicas. Tradicionalmente, las normas reguladoras de los procedimientos se encontraban separadas de las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo. Es decir, como señala JR CHAVES en los años cincuenta del siglo pasado, contábamos con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones del Estado de 1957. Con la democracia, ambos ríos fueron unidos en una desembocadura única de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y ahora en 2015 volvemos al modelo originario: dos leyes

² F. Sosa Wagner, ponencia Congreso de la Abogacía Malagueña 2015

para separar la dimensión estático (organización) y dinámica (procedimiento).³ Esta separación terminó con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que unificó en un instrumento la competencia estatal para regular estas materias previstas en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

Por ello, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado del día 2 de octubre de 2015, quedan promulgadas dos leyes que van a marcar la relación con la administración pública y la relación entre administraciones del Estado Español. Se trata de las publicaciones de la Ley 39/2015, Ley de procedimiento Administrativo Común y de la Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

2.2. Necesidad de una administración eficiente

Su importancia y tratamiento especial se encuentra reflejado en la Constitución Española, concretamente en el Art. 103.1 en la Constitución Española (en adelante CE) *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*.

La administración pública en su quehacer debe tender a la eficiencia como uno de los principios básicos a los que debe tender el sistema administrativo, resultando evidente, la necesidad de dotar a nuestro derecho público de un sistema administrativo coherente y uniforme.

La eficiencia y celeridad en los procesos es una enunciación clásica de los gobiernos que pretenden realizar alguna modificación legislativa relativa a la

³ JR Chaves García «El BOE alumbró siamesas administrativas: Ley 39/2015 de procedimiento y Ley 40/2015 de Régimen Jurídico», blog Contencioso.es, de 2 de octubre de 2015.

Administración Pública. Pero la celeridad no sólo significa rapidez en la toma de decisiones, sino que también es evitar duplicidad de trámites.

En palabra de C. MÁS *“El papel central de la Administración en el desarrollo de un país merece que se concentren esfuerzos para que funcione perfectamente. Un pilar clave en la convivencia y en la economía tiene que avanzar con agilidad y eficiencia. Es preciso dedicar tiempo, recursos y talento a un elemento que articula la vida y la economía de las personas. Un país no puede avanzar si su Administración siguen anclada en el pasado y no afronta la necesaria modernización de sus estructuras, procesos y servicios”*.⁴

El legislador con mencionadas leyes ha buscado la modernización de las Administraciones Públicas, junto con una mayor transparencia, eficacia y agilidad, evitando esencialmente las duplicidades como apuntan en la propia exposición de motivos.

Ha sido separado en las mencionadas leyes, el contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Así, la Ley 39/2015 aspira a establecer una regulación completa y ordenada de las relaciones entre las Administraciones y los administrados, mientras la Ley 40/2015 regular el régimen jurídico interno de las Administraciones Públicas.

No obstante, ha de señalarse que a pesar de la disposición de regular de forma separada y compete la organización administrativa, existen distintas materias en las que coexisten disposiciones en ambos textos legales, como son las siguientes

⁴ Carlos Mas «¿En qué hay que transformar la Administración Pública Española, Cómo afrontar el resto del cambio del sector público, Artículo Price Waterhouse Coopers, pág. 6

materias: uso de medios electrónicos, regulación de órganos administrativos, la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial.

Entrada en vigor

Un dato importante de ambas leyes, es su especial mención a la entrada en vigor, que en el caso de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, señalaba que entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, aunque con algunas excepciones muy concretas contempladas en las disposiciones finales señalando algunas normas que se verán modificadas previamente, referente a normas de Presupuestos Generales del Estado, ley Concursal, ley de Contratos del Sector Público entre otras..

Respecto a la Ley 39/2015, según la disposición final séptima establecía que entraría en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el 2 de octubre de 2016. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro de empleados públicos habilitados, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la publicación de la Ley, lo que quería decir, para el 2 de octubre de 2017.

El cual ha tenido diversas prórrogas, hasta que mediante la Disposición Final 9ª del Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre de trabajo a distancia, se modificaba la Disposición Final 7ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ampliando 6 meses más la plena entrada en vigor de la Administración electrónica, relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

Por tanto se considera que la administración electrónica ha alcanzado y produce plenos efectos desde el pasado día 2 de abril de 2021.

3. REAL DECRETO 203/2021, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS.

El Consejo de Ministros aprobó mediante Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos que consta de 65 artículos distribuidos en cuatro títulos, diez disposiciones adicionales y un anexo de definiciones, el cuál entró en vigor el día 2 de abril de 2021.

Este Reglamento, tiene principalmente cuatro objetivos, como queda patente en el propio Preámbulo del Real Decreto:

- Mejorar la eficiencia administrativa
- Incrementar la transparencia y la participación
- Garantizar servicios digitales fácilmente utilizables
- Mejorar la seguridad jurídica.

En cuanto a la estructura del Reglamento, en el título preliminar se proclama el objeto del Reglamento y ámbito de aplicación de la norma y los principios generales que debe respetar el sector público en sus actuaciones y relaciones electrónicas (remitiéndose al ámbito del artículo 2 tanto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Asimismo en el título preliminar se regula el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, en aplicación del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y los canales a través de los cuales las

administraciones Públicas prestarán la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito.

En el título I se regula los portales de internet, el PAgE, las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas, así como el área personalizada a través de la cual cada interesado 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, denominándose en el ámbito estatal como “Carpetas Ciudadanas”.

En su título II, que regula el procedimiento administrativo por medios electrónicos, por un lado, haciendo referencia a la tramitación administrativa automatizada y el régimen de subsanación; y por otro, se regula la identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y de las personas interesadas.

El título II, contiene un capítulo III, en el que haremos en presente trabajo un mayor detenimiento, relativo a la regulación de los Registros electrónicos, las notificaciones electrónicas y los otros actos de comunicación electrónicos.

El título III, regula el expediente electrónico, con especial referencia al documento administrativo electrónico, y por otro lado a la conservación de los documentos electrónicos y la definición de archivo electrónico único.

Y por último, el título IV regula las relaciones y colaboración entre las Administraciones Públicas para el funcionamiento electrónico del sector público. Es decir, abordando la colaboración entre las Administraciones Públicas por medios electrónicos, la remisión electrónica de expedientes administrativos en el ámbito de las Administraciones públicas mediante puesta a disposición, a través de un modo de interoperabilidad, de la dirección electrónica o localizar que dé acceso al expediente electrónico completo y, por último las previsiones de intercambio automático de datos

o documentos a nivel europeo previstos en el Reglamento (UE) n.º 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012.

Asimismo, Reglamento consta de 10 disposiciones adicionales (relativas a: empleo público; adhesión a plataformas y sistemas de otras entidades; especialidades por razón de la materia; normas afectadas y normas derogadas) y un anexo de definiciones, este último relativo a los conceptos tecnológicos en permanente evolución.

4. ESPECIAL INCIDENCIA DEL REGLAMENTO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL URBANISMO

Portales de Internet, Punto de Acceso General electrónico y Sedes electrónicas (art. 5 a 12)

En primer lugar, partiendo de lo establecido en el artículo 38 (referente a la sede electrónica) y 39 (portal de internet), de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, indicar que se completa la referencia al “Punto de Acceso General electrónico”. Indicando que PAGE de cada Administración Pública facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la administración Pública correspondiente.

Así como, cada sede podrá incluir un área personalizada a través de la cual cada interesado 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 competente.

En este sentido, tanto en los expedientes generales como en los urbanísticos, dichos accesos ayudarán a la transparencia de los expedientes administrativos y propiciará una mayor fluidez y agilidad a la hora de dar información a los interesados, o la posibilidad de los mismos de subsanar deficiencias, sin la necesidad de recibir la correspondiente notificación.

Asimismo, será en la sede electrónica donde obrará el tablón de anuncios electrónico correspondiente, donde se podrán poner a disposición de los ciudadanos los documentos relevantes en la tramitación de audiencias públicas como son los instrumentos de planeamiento urbanísticos, sin necesidad de que tengan que ir físicamente a las diferentes Administraciones para su consulta.

Procedimiento administrativo por medios electrónicos (art. 13 y 14)

En el artículo 14 se desarrolla el régimen de subsanación recogido en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, indicando que en el caso de que las Administraciones Públicas hayan determinado los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por los interesados, como pueden ser impresos formalizados de licencias de obras o de Declaraciones Responsables, si no se cumplen los requisitos se podrá requerir al interesado para que en el plazo de 10 días que subsanen el defecto advertido, pudiéndose tener por desistido de su solicitud en los términos previsto en el art. 21 de la Ley de procedimiento, decayendo su derecho al trámite correspondiente.

Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y los interesados (art. 15 a 36)

En este caso concreto, tiene especial incidencia en los procedimientos urbanísticos la acreditación de la representación de los interesados (arts. 32 a 36), los cuales desarrollan lo establecido en el art. 5 de la Ley 39/2015, regulando los medios por los que se puede acreditar la actuación por medio de representante.

Expresándose que la representación se podrá acreditar mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, enumerando: Apoderamiento Apud Acta por comparecencia en oficina sede asistencia en materia de registros o comparecencia electrónica en la correspondiente sede; inscripción en el registro electrónico de apoderamiento; certificado electrónico cualificado; documento público que conste en archivo notaria o de inscripción practicada en el registro mercantil.

Matizando el apartado quinto del art. 32 que: *las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones por medios electrónicos en representación de las personas interesadas.*

En la práctica, hasta el momento, dado que el urbanismo es una materia bastante específica, nos encontrábamos que había escritos que los presentaban representantes (ej. despachos de abogados especializados), pero las plataformas digitales no permitían dar acceso a expedientes administrativos o dar traslado de notificaciones a ese representante en concreto; sino que tan sólo permitía notificar o dar traslado a la persona representante de la entidad, de modo genérico. Por ejemplo, una mercantil que tiene sus abogados fiscalistas para trámites con gestión tributaria, abogados urbanistas para temas de ordenación, en esos casos, las plataformas digitales

de forma genérica tan sólo permitían elegir a un representante para todas las actuaciones con esa administración pública.

Registros, comunicaciones y notificaciones (art. 37 a 40)

- Respecto a los Registros Electrónicos, en desarrollo del artículo 16 de la Ley 39/2015, cabe destacar la problemática genérica del exceso de capacidad de algunos documentos electrónicos, a la hora de su registro.

Siendo un caso muy habitual en las Delegaciones de Urbanismo de los diferentes municipios, que todos los documentos de carácter técnico tanto de licencias, como de Planeamiento urbanístico, suelen ser documentos de gran tamaño que las propias plataformas no permitían su registro. Por lo que los interesados terminaban partiendo documentos (conllevando pérdida de metadatos) para hacer múltiples registros hasta conseguir incluir toda la documentación vía telemática.

Por lo que ahora se permite la puesta a disposición por parte de los interesados de documentos, en sistemas de intercambio de ficheros. Es decir, que se puede hacer uso de plataformas externas como por ejemplo: we transfer, google drive, etc., o bien en soporte físico (CD, Disco duro o Pendrive), para que directamente puedan ser descargados por los funcionarios correspondientes en las oficinas de asistencia en materia de registros.

- En la práctica de notificaciones, aclara el párrafo 2 del art. 42 que con independencia de que un interesado no esté obligado a relacionarse electrónicamente o de que no hay comunicado que se le practiquen notificaciones por medios electrónicos, su comparecencia voluntaria o la de su representante, y el posterior acceso al contenido de la notificación o el rechazo expreso de esta, tendrá plenos efectos jurídicos.

Por tanto, no podrá ser alegado por los interesados, especialmente en procedimientos de protección de la legalidad o sancionadores, como causa de nulidad la notificación errónea cuando ellos no han prestado su consentimiento para la notificación electrónica una vez ha comparecido en la sede correspondiente.

Expediente administrativo electrónico (art. 46 a 55)

En este caso concreto, se desarrolla los artículos 26 y siguientes de la Ley 39/2015, regulando el documento electrónico, y los requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos.

Indicando expresamente que: *“cuando el interesado presente en papel una copia de un documento público administrativo o de un documento privado para incorporarlo a un expediente administrativo, el proceso de digitalización por la Administración Pública generará una copia electrónica que entra el mismo valor que la copia presentada en papel”*. En este sentido, se podrá reducir el número de veces que se presentan algunos documentos para diferentes procedimientos.

En relación a la configuración de los expedientes electrónicos, especifica que un documento electrónico podrá formar parte de distintos expedientes. En este caso concreto, podrá hacerse usos de documentos técnicos en diferentes procedimientos como puede ser uno de licencias y otro de protección de la legalidad, sin necesidad de emitir el mismo informe para dos expedientes diferentes.

Por otro lado, en desarrollo del artículo 53.1 de la Ley 39/2015, cuando se solicite vista y copia de un expediente, la administración remitirá al interesado la dirección electrónica o localizador que dé acceso al expediente electrónico puesto a su disposición, garantizado el acceso durante el tiempo que determine el órgano correspondiente. En este caso, se facilitará el rápido acceso a los interesados de los

diferentes documentos a los Expedientes Administrativos sin necesidad de imprimir documento alguno.

Colaboración entre las administraciones públicas para la actuación administrativa por medios electrónicos (arts. 56 a 63)

Remarca la obligación a relacionarse a través de medios electrónicos entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes. En este sentido, hasta hace unos meses, había administraciones públicas que en relación a documentos de instrumentos de planeamiento urbanístico, continuaban requiriendo la remisión de la documentación vía papel, con este precepto legal se reducirá o evitará esa práctica la cual no es coherente con los principios de la ley y la tendencia al “papel cero”.

5. CONCLUSIONES

Con la aprobación del Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, que desarrolla las leyes 39/2015, Ley de procedimiento Administrativo Común y 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, se considera que la administración electrónica ha alcanzado y produce plenos efectos desde el pasado día 2 de abril de 2021.

Que este reglamento, tiene principalmente cuatro objetivos, como queda patente en el propio Preámbulo del Real Decreto, como son mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y participación y garantizar los servicios digitales fácilmente utilizables, así como, mejorar la seguridad jurídica.

Y si bien, este Reglamento va a afectar a todos los ámbitos de las administraciones públicas, no en menor medida al ámbito urbanístico, tal y como se ha desgranado anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN VILLALBA, M. *Las Reformas de la Administración Española: Una Visión de Conjunto*, Madrid: INAP, 2010.

CHAVES GARCIA, JR. “El BOE alumbra siamesas administrativas: Ley 39/2015 de procedimiento y Ley 40/2015 de Régimen Jurídico”, blog *Contencioso.es*, 2015.

MAS, C. “¿En qué hay que transformar la Administración Pública Española, Cómo afrontar el resto del cambio del sector público”, en: *Price Waterhouse Coopers*, 2012.

SOSA WAGNER, F. *Congreso de la Abogacía Malagueña*, Málaga, 2017.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: SEDE ELECTRÓNICA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Orden de 25 de abril de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se crea la Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA de 28 de abril de 2022 número 80](#)).

La dirección electrónica de la Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía será <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/sede>.

CONSUMO

CONSUMO: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

Orden de 27 de mayo de 2022 de la Consejería de Salud y Familias, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a entidades locales de Andalucía para la financiación de actuaciones de mantenimiento y funcionamiento de los servicios locales de consumo en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 6 de junio de 2022 número 106](#)).

La Orden deroga la de 1 de febrero de 2017, de la Consejería de Salud para la misma finalidad.

El objeto de las subvenciones, cuyo objeto es el mantenimiento y el funcionamiento de Puntos de Información al Consumidor y sus actividades; mantenimiento y funcionamiento de las Juntas Arbitrales de Consumo; y mantenimiento y el funcionamiento de las Unidades Administrativas de control e inspección del mercado.

Pueden solicitarlas los Municipios, Provincias, Mancomunidades de Municipios y Entidades Locales Autónomas.

DEPORTES

DEPORTES: PROGRAMAS DE DEPORTES EN EDAD ESCOLAR

Orden de 21 de marzo de 2022, conjunta de la Consejería de Educación y Deporte y de la Consejería de Salud y Familias, por la que se aprueban los programas de deporte en edad escolar que integran el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía en el curso 2021-2022 ([BOJA de 4 de abril de 2022 número 64](#)).

EDUCACIÓN

EDUCACIÓN: ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

Orden de 17 de junio de 2022 de la Consejería de Educación y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para la construcción, ampliación y equipamiento de escuelas infantiles exclusivas de primer ciclo cuya titularidad corresponda a Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia financiado por la Unión Europea Next Generation EU y se efectúa su convocatoria para el año 2022 ([BOJA de 28 de junio de 2022 número 122](#)).

La Orden delega en la Dirección General competente en materia de primer ciclo de educación infantil la competencia para efectuar, mediante resolución que será publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, las convocatorias de las subvenciones reguladas en la presente orden para los años 2023 y 2024, en las que se determinarán los plazos de presentación de solicitudes y de ejecución y justificación de las actuaciones, así como la cuantía total máxima de las subvenciones.

EMPLEO

EMPLEO Y JUVENTUD: PROMOCIÓN: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

Orden de 2 de junio de 2022 de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, de la Iniciativa para la

Promoción del Empleo Juvenil en el Ámbito Local (Joven Ahora) ([BOJA de 9 de junio de 2022 número 109](#)).

Las subvenciones, cuyo objeto es promover el desarrollo de la empleabilidad de las personas jóvenes desempleadas de los municipios andaluces, mediante la adquisición de experiencia laboral vinculada a una ocupación, a través de su contratación para la realización de proyectos puestos en marcha por Ayuntamientos y Entidades Locales Autónomas, podrán ser solicitadas, por éstos, y su convocatoria se efectuará mediante resolución de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo.

ENERGÍA

ENERGÍA: ESTRATEGIA 2030: APROBACIÓN

Acuerdo de 9 de junio de 2022 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Energética de Andalucía 2030 ([BOJA de 14 de junio de 2022 número 112](#)).

El texto del Plan está disponible en el apartado de planes y programas del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía: <https://drupaljda.junta-andalucia.es/node/244712> y en el sitio web de la Agencia Andaluza de Energía: <https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/es/estrategia-energetica-de-andalucia-2030>.

ESCUELAS TAURINAS

TOROS: ESCUELAS TAURINAS: REGLAMENTO

Decreto 88/2022, de 24 de mayo, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por el que se aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía ([BOJA de 27 de mayo de 2022 número 100](#)).

FIESTAS LABORALES

FIESTAS LABORALES 2023:

Decreto 62/2022, de 3 de mayo de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023 ([BOJA de 10 de mayo de 2022 número 87](#)).

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: AYUNTAMIENTOS: RECOGIDA DE FIRMAS: REQUISITOS

Acuerdo de 29 de abril de 2022, de la Junta Electoral de Andalucía, por el que se regula el procedimiento para la validación y certificación de firmas electrónicas en las iniciativas legislativas populares ([BOJA de 11 de mayo de 2022 número 88](#)).

El objeto del Acuerdo de la Junta Electoral es precisar los requisitos para la recogida de firmas de las iniciativas legislativas populares, previstas en la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, a través del sistema de firma electrónica.

JUVENTUD

JUVENTUD: PLAN ESTRATÉGICO 2022-2026

Acuerdo de 19 de abril de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Juventud de Andalucía 2022-2026 ([BOJA de 22 de abril de 2022 número 76](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CONSTRUCCIÓN DE INSTALACIONES DE RECICLADO: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

Orden de 2 de junio de 2022 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de

subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, de medidas de apoyo urgentes para proyectos de construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de otros flujos de residuos recogidos separadamente, dentro del Plan de Apoyo a la Implementación de la Normativa de Residuos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –Financiado por la Unión Europea– NextGenerationEU (línea 3, sublíneas 3.1, 3.2 y 3.3), y se efectúa su convocatoria en el año 2022 ([BOJA de 14 de junio de 2022 número 112](#)).

Las subvenciones, cuyo objeto es la construcción de instalaciones de preparación para la reutilización de flujos de residuos recogidos separadamente, construcción de instalación es de reciclado de residuos textiles, y construcción de instalaciones de reciclado de residuos de plástico, podrán ser solicitadas, por los municipios u otras entidades locales, tales como mancomunidades, o los consorcios constituidos por dichas entidades locales, que tengan asumida la competencia de prestar los servicios del tratamiento de los residuos, y que presenten proyectos que promuevan la construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de otros flujos de residuos recogidos separadamente, así como por los gestores de residuos, que presenten proyectos que promuevan la construcción de nuevas instalaciones de preparación para la reutilización y el reciclado de otros flujos de residuos recogidos separadamente, y la convocatoria de las subvenciones se efectuarán por orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, debiendo publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, su convocatoria se efectuará mediante resolución de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo.

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL CABO DE GATA-NÍJAR: III PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Decreto 101/2022, de 14 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y su Área de Influencia Socio-Económica y el Programa Operativo Horizonte 2024 ([BOJA de 20 de junio de 2022 número 116](#)).

MONTES

MONTES: ORDENACIÓN

Orden de 13 de mayo de 2022 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (IGOMCAA) ([BOJA de 20 de mayo de 2022 número 95](#)).

La Orden regula la estructura y los contenidos mínimos que deberán cumplir todos los instrumentos de ordenación forestal de los montes públicos y privados, en lo que se refiere a la gestión sostenible de sus recursos forestales, así como el procedimiento administrativo para las solicitudes asociadas a los instrumentos de ordenación forestal, cuando se trate de montes no gestionados por la Consejería competente.

SEQUÍA

SEQUÍA: MEDIDAS

Decreto-ley 2/2022, de 29 de marzo, por el que se amplían las medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario y pesquero ([BOJA de 4 de abril de 2022 número 64](#)).

Convalidación: BOJA de 11 de abril de 2022, número 75.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: MENORES DESPLAZADOS. CONFLICTO BÉLICO EN UCRANIA: ESTANCIA Y ACOGIMIENTO: REGULACIÓN

Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, para regular la estancia y la acogida de las personas menores de edad desplazadas en Andalucía con motivo del conflicto bélico en Ucrania ([BOJA de 23 de mayo de 2022 número 26](#)).

Publicación del Acuerdo de convalidación: BOJA de 8 de junio de 2022 número 108.

El Decreto-ley define el régimen jurídico y ordena el procedimiento para la protección efectiva de estas personas menores de edad referidas en su artículo primero garantizando la defensa y el ejercicio de sus derechos y el respeto a la normativa nacional e internacional en la materia, a las recomendaciones de la Administración General del Estado, así como a las condiciones establecidas por las autoridades ucranianas para garantizar el retorno a sus localidades de origen en cuanto sea posible.

Las competencias de las entidades locales son:

a) Elaborar un informe de la persona o familia solidaria en los casos que se requiera.

b) Realizar actuaciones para el seguimiento de la estancia y acogida de las personas menores de edad que convivan con familias solidarias a fin de detectar e intervenir ante posibles situaciones de riesgo.

c) Comunicar a la Entidad Pública de manera inmediata cualquier posible situación de riesgo o desprotección detectada en una persona menor de edad desplazada.

SERVICIOS SOCIALES: CONCILIACIÓN: ESTRATEGIA: APROBACIÓN

Acuerdo de 31 de mayo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la I Estrategia de Conciliación en Andalucía 2022-2026 ([BOJA de 3 de junio de 2022 número 105](#)).

El texto de la Estrategia estará disponible en la sección de Planificación, evaluación y estadística (Planes y programas) del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía (<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/planificacion-evaluacion-estadistica.html>) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en la web de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion.html>).

SERVICIOS SOCIALES: PLAN ESTRATÉGICO 2022-2026: APROBACIÓN

Acuerdo de 7 de junio de 2022 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía 2022-2026 ([BOJA de 10 de junio de 2022 número 110](#)).

El texto del Plan está disponible en el sitio web oficial de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación: <https://juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion.html>

SERVICIOS SOCIALES: ENTIDADES Y CENTROS: AUTORIZACIÓN: REGLAMENTO

Decreto 103/2022, de 14 de junio, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía ([BOJA de 21 de junio de 2022 número 117](#)).

SUBVENCIONES

RED GUADALINFO: SUBVENCIONES A ENTIDADES MUNICIPALES Y LOCALES AUTÓNOMAS

Orden de 25 de marzo de 2022, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva, a los municipios y entidades locales autónomas andaluzas, destinadas a la dinamización de los centros de la red «Guadalinfo» ([BOJA de 1 de abril de 2022 número 63](#)).

El objeto de las bases reguladoras es establecer el marco normativo para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, a los municipios y entidades locales de Andalucía, destinadas a la financiación de proyectos de dinamización de los centros “Guadalinfo” en las provincias de Granada y Sevilla correspondientes al año 2020 y en el caso de las provincias de Huelva y Jaén correspondientes al año 2021 por parte del Consorcio para el desarrollo de políticas en materia de Sociedad de la Información y el Conocimiento en Andalucía «Fernando de los Ríos», y cuyos municipios se enumeran en el anexo de las bases en cumplimiento de los convenios de colaboración suscritos con las Diputaciones Provinciales de las provincias de Granada, Huelva, Jaén y Sevilla.

URBANISMO

URBANISMO: EDIFICACIONES IRREGULARES: PLANES ESPECIALES: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

Orden de 16 de mayo de 2022 de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva destinadas a la redacción de planes especiales de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares regulados en el Título II del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 23 de mayo de 2022 número 96](#)).

Las subvenciones, cuyo objeto es la redacción de los referidos planes especiales, podrán ser solicitadas, entre otros, por los Ayuntamientos en cuyo término municipal se ubiquen dichas agrupaciones, y su convocatoria se efectuará mediante orden de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

VIVIENDA

VIVIENDAS PROGIDAS: ACTUALIZACIÓN DE FORMULARIOS

Resolución de 28 de abril de la Secretaría General de Vivienda de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la actualización de los Formularios de Solicitudes y Comunicaciones, Anexos al Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio ([BOJA de 9 de mayo de 2022 número 86](#)).

VIVIENDA: REHABILITACIÓN: SUBVENCIONES: BASES REGULADORAS

Orden de 9 de junio de 2022 de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la rehabilitación a nivel de edificio, la mejora de la eficiencia energética en viviendas, la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 15 de junio de 2022 número 113](#)).

Las subvenciones, cuyo objeto es la rehabilitación a nivel de edificio, la mejora de eficiencia energética en viviendas, elaboración del libro del edificio existente para rehabilitación, y la redacción de proyectos de rehabilitación, podrán ser solicitadas, entre otros, por las Administraciones Públicas y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas, íntegra o mayoritariamente, por las Administraciones Públicas propietarias de inmuebles, y la convocatoria de las subvenciones se aprobará por orden de la Consejería competente en materia de vivienda y se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ARQUITECTURA

ARQUITECTURA: LEY: CALIDAD

Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura ([BOE de 15 de junio de 2022, número 142](#)).

El objeto de la Ley es proteger, fomentar y difundir la calidad de la arquitectura como bien de interés general, e impone a todos los poderes públicos: promover las condiciones necesarias para el cumplimiento de los fines de la ley; ejercer un papel ejemplarizante a través de su patrimonio inmobiliario, promoviendo en el mismo el principio de calidad en la arquitectura, para lo que incentivarán y planificarán la rehabilitación del parque público edificado, de acuerdo con un enfoque de rehabilitación integrada; procurar ante todo la excelencia y sostenibilidad de las obras en las que ejerzan como promotores, de forma ejemplarizante para otros sectores de la sociedad. Impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) en sus proyectos y obras y fomentar la digitalización y la utilización de herramientas tecnológicamente innovadoras destinadas a hacer más eficiente, competitivo, seguro y de calidad, el proceso constructivo; y favorecer el conocimiento de la arquitectura para promover en la sociedad una postura crítica y exigente respecto a su calidad, impulsar el reconocimiento, a través de distintivos, placas o cualquier otro medio, de las obras de calidad, al objeto de mejorar su conocimiento y aprecio por parte de los ciudadanos, así como la valoración de su entorno cercano.

Asimismo, modifica 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 el sentido de agilizar la tramitación de los contratos menores de dirección de obra, facilitar la contratación conjunta de la redacción del proyecto y la dirección de la obra como medida para garantizar la coordinación y continuidad entre la fase de redacción y la de ejecución, y concretar algunos condicionantes cuya existencia podrá tomar en consideración el órgano de contratación a efectos de estimar la especial complejidad de los proyectos arquitectónicos, de ingeniería y urbanismo.

Y, finalmente, modifica 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, para facilitar la ejecución de los fondos regulado en dicho Plan cuando estén asociados a obras del sector público. Mediante esta disposición se crea un nuevo supuesto, excepcional, en el que se permite la contratación conjunta de la redacción del proyecto y la ejecución de la obra, de acuerdo con el artículo 234.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, siempre que el contrato esté financiado con fondos del Plan.

ENSEÑANZA

ENSEÑANZA: EDUCACIÓN PROFESIONAL: ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN

Ley Orgánica 3/2022 de 31 de marzo, de Ordenación e Integración de la Formación Profesional ([BOE de 1 de abril de 2022, número 78](#)).

ENSEÑANZA: BACHILLERATO: ORDENACIÓN

Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato ([BOE de 6 de abril de 2022, número 82](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de abril de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 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 ([BOE de 6 de abril de 2022, número 82](#)).

HACIENDAS LOCALES: COMPENSACIÓN: CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN

Orden HFP/341/2022, de 20 de abril, por la que se establecen los criterios de distribución a las entidades locales de la compensación prevista en la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 ([BOE de 22 de abril de 2022, número 96](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de mayo de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 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 ([BOE de 7 de mayo de 2022, número 109](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 6 de junio de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 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 ([BOE de 7 de junio de 2022, número 135](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: RESIDUOS: GARANTÍAS

Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, sobre las garantías financieras en materia de residuos ([BOE de 1 de abril de 2022, número 78](#)).

El objeto del Real Decreto es el desarrollo de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados, en lo que hace referencia a las garantías financieras exigibles a los distintos actores implicados, y las garantías previstas estarán destinadas a atender las responsabilidades que, en aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de la normativa específica que regula la gestión de residuos o de la normativa que regule las operaciones de tratamiento de residuos, y bajo la forma y condiciones establecidas en las mismas, les puedan ser exigibles a los productores de residuos, a los gestores de residuos, incluidos los transportistas, los agentes y los negociantes, a los sistemas de responsabilidad ampliada, por cuenta de los productores de producto sometidos a la misma, y a cualquier otro sujeto que venga obligado a su constitución, en virtud de dichas normas.

El Real Decreto declara la exención de la prestación de las garantías que regula a las actividades desarrolladas por las administraciones públicas, por los organismos públicos vinculados o dependientes de ellas, por los entes del sector público adscritos a dichas administraciones, en calidad de encargos a medio propios personificados o por las entidades locales, u organismos autónomos o entidades de derecho público dependientes de las mismas. Exenciones que se llevarán a cabo en los términos y con el alcance previsto en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Así mismo estarán exentos los concesionarios para la explotación de instalaciones de gestión de residuos cuyo titular de la autorización sea una administración pública que esté a su vez exonerada, en función de lo indicado anteriormente. Los concesionarios en

todo caso deberán responder de las garantías establecidas en su concesión ante la administración pública titular de la instalación de gestión de residuos concesionada.

MEDIO AMBIENTE: RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS: LEY

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular ([BOE de 9 de abril de 2022, número 85](#)).

El objeto de la ley es regular el régimen jurídico de la puesta en el mercado de productos en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de residuos, incluyendo el establecimiento de instrumentos económicos aplicables en este ámbito, y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados.

La ley define los términos que emplea, entre otros el de “residuo”, y sus diversas clases, de la siguiente manera:

«Residuo»: cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar.

Clasifica y define los residuos de la siguiente manera:

1) «Residuo de artes de pesca»: cualquier arte de pesca que se ajuste a la definición de residuo, incluidos todos los componentes separados, sustancias o materiales que formaban parte del arte de pesca o estaban unidos a él cuando se descartó. Se incluyen también los artes de pesca y sus componentes abandonados o perdidos.

2) «Residuo no peligroso»: residuo que no está cubierto por el apartado a) de este artículo.

3) «Residuo peligroso»: residuo que presenta una o varias de las características de peligrosidad enumeradas en el anexo I y aquél que sea calificado como residuo peligroso por el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte. También se comprenden en esta definición los recipientes y envases que contengan restos de sustancias o preparados peligrosos o estén contaminados por ellos, a no ser que se demuestre que no presentan ninguna de las características de peligrosidad enumeradas en el anexo I.

4) «Residuos agrarios y silvícolas»: residuos generados por las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas.

5) «Residuos alimentarios»: todos los alimentos, tal como se definen en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, que se han convertido en residuos.

6) «Residuos comerciales»: residuos generados por la actividad propia del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios.

7) «Residuos de competencia local»: residuos gestionados por las entidades locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.5.

8) «Residuos de construcción y demolición»: residuos generados por las actividades de construcción y demolición.

9) «Residuos domésticos»: residuos peligrosos o no peligrosos generados en los hogares como consecuencia de las actividades domésticas. Se consideran también residuos domésticos los similares en composición y cantidad a los anteriores generados en servicios e industrias, que no se generen como consecuencia de la actividad propia del servicio o industria. Se incluyen también en esta categoría los residuos que se generan en los hogares de, entre otros, aceites de cocina usados, aparatos eléctricos y electrónicos, textil, pilas, acumuladores, muebles, enseres y colchones, así como los residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. Tendrán la consideración de residuos domésticos, los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, los animales domésticos muertos y los vehículos abandonados.

10) «Residuos industriales»: residuos resultantes de los procesos de producción, fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generados por la actividad industrial como consecuencia de su actividad principal.

11) «Residuos municipales»:

1.º Los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada de origen doméstico, incluidos papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, residuos peligrosos del hogar y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles,

2.º Los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico. Los residuos municipales no comprenden los residuos procedentes de la producción, la agricultura, la silvicultura, la pesca, las fosas sépticas y la red de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, incluidos los lodos de depuradora, los vehículos al final de su vida útil ni los residuos de construcción y demolición.

Atribuye a las entidades locales las siguientes competencias:

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) Ejercer la potestad sancionadora en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas. Las sanciones pecuniarias podrán oscilar entre los 2.000 euros y los 3.500.000 euros.

f) 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.

5.º Con carácter potestativo, disponer de programas de prevención de residuos, así como programas de gestión de residuos en coordinación con el Plan estatal marco y con los planes autonómicos.

6.º Podrán establecer medidas para favorecer la reducción de los residuos alimentarios, en su caso, en colaboración con los establecimientos de restauración y distribución de alimentos, para lo que podrán establecer en las correspondientes ordenanzas sobre la financiación de los servicios de recogida de residuos, bonificaciones en las tasas o, en su caso, en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven la prestación de dichos servicios de recogida, y se modifica al efecto la Ley de Haciendas Locales.

7º. Establecerán la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de competencia local:

a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio.

b) Los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario.

c) Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024.

d) Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024.

e) Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local.

f) Los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024.

g) Otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

Además, deberán de dotarse de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en esta ley, entre otras, las relativas a la autorización, vigilancia, inspección, sanción e información.

Respecto del coste de gestión de los residuos, de competencia local, la Ley obliga a las entidades locales a establecer en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía. Las tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

a) La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.

b) La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.

c) La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local. D

d) La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

Las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas.

Las entidades locales adaptarán los contratos de prestación de servicios, concesión de obras, concesión de obra y servicio o de otro tipo, para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local al objeto de dar cumplimiento a las nuevas obligaciones de recogida y tratamiento establecidas en esta ley en los plazos fijados, siempre que ello resulte posible en virtud de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Además, aprobarán las ordenanzas previstas en el artículo 12.5 de esta ley a partir de la entrada en vigor de la misma, de manera que se garantice el cumplimiento de las nuevas obligaciones relativas a la recogida y gestión de los residuos de su competencia en los plazos fijados. En ausencia de las mismas, se aplicarán las normas que aprueben las comunidades autónomas.

RÉGIMEN ELECTORAL

REGIMEN ELECTORAL GENERAL: PROCESOS ELECTORALES: CABINAS: MODIFICACIÓN DE DISEÑO

Orden INT/511/2022, de 3 de junio, por la que se modifica el modelo de cabina de votación del anexo 2 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales ([BOE de 8 de junio de 2022, número 136](#)).

La Orden elimina el casillero interior de la cabina.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS CON DISCAPACIDAD: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación ([BOE de 1 de abril de 2022, número 78](#)).

TRANSPORTE

TRANSPORTES: TRANSPORTE SANITARIO POR CARRETERA: REGULACIÓN

Orden PCM/282/2022, de 6 de abril, por la que se modifica la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera ([BOE de 8 de abril de 2022, número 84](#)).

TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO: AYUDAS

Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma ([BOE de 26 de junio de 2022, número 152](#)).

El Real Decreto-ley establece, en lo que a los entes locales se refiere, un sistema de ayudas directas, correspondiente al ejercicio 2022, para la concesión de apoyo financiero a las comunidades autónomas y entidades locales que presten servicio de transporte colectivo urbano o interurbano, así como los entes locales supramunicipales que agrupen varios municipios, creados por normas de rango legal y que presten servicio de transporte público urbano colectivo que se comprometan a implantar una reducción del precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje, excluido el billete de ida y vuelta, de los servicios de transporte terrestre de su competencia, en un porcentaje de un 30% respecto al vigente a la entrada en vigor del Real Decreto-ley, para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de diciembre de 2022.

Los interesados presentarán su solicitud en la Sede Electrónica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, rellenando el formulario electrónico que a tal efecto se ponga a su disposición.

Los beneficiarios de las ayudas deberán compensar a las entidades u operadores de transporte que realicen los descuentos efectivos, al menos por los menores ingresos obtenidos durante los cuatro meses de aplicación del descuento, los costes de implementación de la medida y los costes financieros que pudieran haber incurrido, por el procedimiento que se acuerde por cada una.

TELECOMUNICACIONES

TELECOMUNICACIONES: LEY

Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones ([BOE de 29 de junio de 2022, número 155](#)).

La Ley excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los servicios de comunicación audiovisual, los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, los contenidos audiovisuales transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual.

La aprobación del proyecto técnico de los operadores que implique ocupación de la propiedad privada será aprobado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, si bien habrá de recabarse con carácter previo a los Ayuntamientos afectados informe sobre la compatibilidad del proyecto técnico con la ordenación urbanística vigente.

La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán, en todo caso, contemplar la necesidad de instalar y explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y reconocer el derecho de ocupación del dominio público o la propiedad privada para la instalación, despliegue o explotación de dichas redes, y deberá recoger las disposiciones necesarias para permitir, impulsar o facilitar la instalación o explotación de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados en su ámbito territorial, en particular, para garantizar la libre competencia en la instalación o explotación de redes y recursos asociados y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. En todo caso, la normativa elaborada por las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones.

Cuando los planes o instrumentos de planificación territorial o urbanística afecten a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y

recursos asociados deberán recabar el oportuno informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Para la instalación o explotación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados en dominio privado no podrá exigirse por parte de las Administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las autoridades competentes o cuando ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, y las licencias o autorizaciones que no puedan ser exigidas, conforme a lo dicho, serán sustituidas por declaraciones responsables. Para la instalación y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados que deban realizarse en dominio público, las Administraciones públicas podrán establecer, cada una en el ámbito exclusivo de sus competencias y para todos o algunos de los casos, que la tramitación se realice mediante declaración responsable o comunicación previa.

Cuando se acometan proyectos de urbanización, el proyecto técnico de urbanización deberá ir acompañado de un proyecto específico de telecomunicaciones que deberá prever la instalación de infraestructura de obra civil para facilitar la instalación y explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas

Asimismo, el Ministerio solicitará información, entre otros a los Ayuntamientos para la elaboración de estudios geográficos sobre el alcance y extensión de las redes de banda ancha, incluidas las redes de muy alta capacidad, con un nivel de desagregación local o incluso inferior.

Los operadores tendrán derecho a la ocupación del dominio público necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate, en los términos establecidos por esta ley.

La Ley modifica la de 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el sentido de

Finalmente, deroga expresamente la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

VIVIENDA

VIVIENDAS: PRÉSTAMOS

Resolución de 30 de marzo de 2022, de la Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados o convenidos concedidos en el marco del Programa 1998 del Plan de Vivienda 1996-

1999, Plan de Vivienda 1998-2001, Plan de Vivienda 2002-2005 y Plan de Vivienda 2005-2008 ([BOE de 2 de abril de 2022, número 79](#)).



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

FUNCIÓN PÚBLICA. RECONOCIMIENTO DE SERVICIOS PREVIOS. LEY 70/1978. RECONOCIMIENTO DE SERVICIOS PREVIOS PRESTADOS EN RÉGIMEN LABORAL. NO PROCEDE LA INCLUSIÓN EN EL CÓMPUTO EL PERÍODO TRANSCURRIDO DESDE EL CESE POR DESPIDO HASTA LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA FIRME DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL QUE DECLARA IMPROCEDENTE EL DESPIDO. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 349/2022 de 17 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1677/2020.

Ponente: Luís María Díez-Picazo Giménez.

El supuesto de hecho es el siguiente. La recurrente fue empleada laboral de la Junta de Andalucía. Cuando fue despedida, interpuso demanda ante la jurisdicción social, que declaró improcedente el despido. Más tarde adquirió la condición de funcionaria de la Junta de Andalucía. A los efectos administrativos y económicos procedentes, solicitó el reconocimiento de los servicios anteriormente prestados como empleada laboral, desde el momento de inicio de dicha relación hasta la sentencia que declaró improcedente el despido. Esta solicitud fue denegada por resolución de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

El objeto de la cuestión casacional consiste en determinar si, resulta procedente, en el caso de reconocimiento de servicios previos prestados como personal laboral como consecuencia de sentencia judicial que declara el despido improcedente, el cómputo del período transcurrido hasta la notificación de la sentencia dictada en el procedimiento de despido o, por el contrario, dicho cómputo debe tener lugar hasta la fecha de cese.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son las contenidas en los artículos 1 apartado 1 y la Disposición Adicional Primera de la Ley 70/1978, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública; 1 del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de Aplicación de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre; todo ello en relación con el artículo 268.6 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El TS declara que la Ley 70/1978 reconoce a los funcionarios de carrera la totalidad de los "servicios indistintamente prestados" por los mismos con anterioridad en las Administraciones Públicas (artículos 1.Uno y 2.Uno). Teniendo en cuenta que esos servicios previos prestados han de ser, además, "servicios efectivos" según dispone en artículo 1.Dos de la misma Ley. Siendo indiferente, a estos efectos, que se hayan prestado en calidad de funcionario de empleo, eventual o interino, o en régimen de contratación administrativa o laboral, que es el caso examinado, toda vez que la funcionaria de carrera de la Administración autonómica pretende que se reconozcan sus servicios prestados con anterioridad como personal laboral en dicha Administración y antes de adquirir la condición de funcionaria de carrera.

Pues bien, esta exigencia sobre la cualificación de los servicios, que hayan sido prestados y que se trate de servicios efectivos, se ve también confirmada por la disposición adicional primera de la misma Ley 70/1978, al advertir que la justificación de dicha prestación debe acreditarse mediante "certificación acreditativa de los servicios prestados, que deberán extender las autoridades competentes haciendo constar los años, meses y días de servicios prestados". No se trata de servicios, por tanto, que hubieran debido prestarse o no, se trata de los servicios efectivamente prestados.

Esta insistencia de la Ley en relación con los servicios que han sido prestados, de modo que no puedan presumirse ni extenderse sin previsión legal expresa, también se reitera en el Real Decreto 1461/1982, que tiene la decidida finalidad, según expresa en su preámbulo, de resolver las "dudas en la aplicación de la citada Ley 70/1978", por lo que se establecen unos criterios uniformes para el cómputo y valoración de los servicios que se han de reconocer. Criterios que, aunque no contemplan el caso examinado sobre el tiempo de duración del procedimiento judicial posterior ante la jurisdicción social, no puede interpretarse de modo contradictorio con la expresada Ley.

En definitiva, los servicios en la Administración Pública, a tenor de la indicada Ley 70/1978 y Real Decreto 1461/1982, deben de haberse prestado de forma efectiva, y se prolongan hasta que se produce el cese de la relación de servicios, que tiene lugar, en este caso, por el cese por despido, en cualquiera de sus modalidades, con independencia de las actuaciones posteriores que se hayan podido seguir ante la jurisdicción social y del resultado de las mismas.

Ni que decir tiene que lo relevante a los efectos examinados es que el cómputo que diseñan la Ley 70/1978, y el Real Decreto de aplicación, tiene por finalidad valorar la experiencia de aquellos que ya hayan prestado servicios ante la Administración Pública, con independencia de la concreta Administración y del tipo de vinculación que, en este caso, fue como personal laboral. Y lo cierto es que esta experiencia únicamente se adquiere mediante el desempeño efectivo de la función, mediante esa prestación de servicios efectivos.

Por lo demás, la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (TRLGSS), que constituye la "ratio decidendi" de la sentencia que se impugna, no proporciona cobertura, a los efectos del reconocimiento de los servicios previos ante la Administración, cuando tales servicios ya concluyeron, pues su prestación no fue más allá del cese de la relación. De modo que si no se han prestado

tales servicios mal pueden ser considerados como servicios "efectivos". Por tanto, las normas contenidas en el citado texto refundido, y en concreto en el artículo 268.6, lo que pretenden es la protección completa del trabajador, en este caso mediante la cobertura en la cotización durante el periodo en el que se abonan los salarios de tramitación que terminan con la decisión de la jurisdicción social. Se considera, en definitiva, que dicho periodo es una ocupación cotizada a todos los efectos relativos y previstos en el TRLGSS, mediante una cotización que comprende todos los conceptos.

Pero desde luego dicho TRLGSS no deroga, ni desplaza, ni interfiere en la aplicación de una Ley específica prevista precisamente para regular el reconocimiento a los funcionarios públicos de los servicios previos prestados con anterioridad en las Administraciones Públicas, como es la Ley 70/1978, cuya finalidad es tomar en consideración, como antes señalamos y ahora insistimos, la experiencia adquirida anteriormente que se deriva de los servicios previos prestados ante la Administración, y que tiene su correspondiente traducción económica a los efectos del cómputo de la antigüedad.

CONTRATACIÓN. PARA INCLUIR EL IVA PARA EL COMPUTO DE LOS INTERESES LEGALES DE DEMORA ES PRECISO QUE EL CONTRATISTA PREVIAMENTE HAYA REALIZADO EL PAGO DE ESTE IMPUESTO A LA AGE. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 436/2022 de 7 de abril de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 83/2020.

Ponente: Eduardo Calvo Rojas

Las cuestiones objeto de interés casacional que resuelve el TS son las siguientes:

1ª.- Si ha de incluirse o no la cuota del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en la base de cálculo de los intereses de demora por el retraso de la Administración en el pago de determinadas facturas de un contrato administrativo, en este caso, de un contrato de servicios.

2ª.- Si para atender dicho pago del IVA ha de acreditarse por el contratista que ha realizado efectivamente el pago o ingreso de dicho impuesto en la Hacienda Pública y si puede darse por probado que el IVA ya está ingresado al presentar la factura al cobro teniendo en cuenta el certificado emitido por la AEAT de estar al corriente del pago de las obligaciones tributarias.

3ª.- Si el *dies a quo* para calcular los intereses de demora sobre la partida del IVA se debe computar desde la fecha del ingreso efectivo del IVA en la Hacienda Pública o desde el transcurso del plazo de 60 días desde la presentación de la factura en los registros correspondientes de la Administración contratante.

A la 1ª cuestión responde el TS que considera procedente incluir la cuota del IVA en la base para el cálculo de los intereses de demora porque el devengo de este impuesto lleva aparejada la exigibilidad del mismo, y la factura es la constatación o prueba documentada de la realización del hecho imponible y el devengo en sus diferentes modalidades, por lo que incurso en mora *el cálculo de los intereses se efectúa sobre el total de la factura, esto es, sobre la cuantía referida a la contraprestación* por el servicio prestado más el IVA devengado. Ahora bien, la inclusión de la cuota del impuesto dependerá de que el contratista haya declarado e ingresado el IVA sin previo abono de la factura, sólo así los intereses moratorios cumplen su fin resarcitorio.

A la 2ª cuestión, que el previo ingreso de impuesto en la Hacienda Pública es un requisito necesario para la inclusión de la cuota del IVA en la base de cálculo de los intereses de demora, y que dicha acreditación corresponde al contratista.

A la 3ª, que el cómputo de los intereses de demora sobre la cuota del IVA ha de iniciarse el día del pago de dicha cuota porque el devengo del IVA que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria tiene lugar, en este caso, con la prestación del servicio, luego lleva aparejada la exigibilidad del impuesto, y la factura es la constatación o prueba documentada de la realización del hecho imponible y el devengo en sus diferentes modalidades, por lo que de conformidad con el art. 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público(en adelante, LCSP 2017). Se prevé así que con la presentación de la factura ante la Administración contratante se inicia el plazo de treinta días de comprobación y aprobación, y si una vez aprobada transcurren treinta días sin efectuar el pago, incurre en mora y se inicia el devengo de intereses.

URBANISMO. GESTIÓN URBANÍSTICA. ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN. ADMISIBILIDAD DE LA PREVISIÓN DE QUE ASUMAN LA LIMPIEZA DEL VIARIO PÚBLICO Y LOS CONSUMOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL ALUMBRADO PÚBLICO DE LA URBANIZACIÓN. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 535/2022 de 5 de mayo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 3646/2021.

Ponente: Inés María Huerta Garicano.

La cuestión de interés casacional es determinar si al amparo de lo previsto en los artículos 67 y 68 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, es legalmente posible que los Estatutos de una Entidad Urbanística de Conservación prevean que tal Entidad asuma la limpieza del viario público de la urbanización y los consumos de energía eléctrica del alumbrado público, por entender que son englobables en las obligaciones a las que, conforme a dicho artículo 68, quedan sujetos los propietarios.

El TS, extrae las siguientes consecuencias de sentencias anteriores:

1.- Los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedarán sujetos a la obligación de conservar -sin límite temporal- la urbanización cuando el Plan de Ordenación así lo imponga o resulte de disposiciones legales expresas;

2.- Nada obsta a que, sin perjuicio de la titularidad municipal, los propietarios asuman en todo o en parte el sostenimiento de los servicios (art. 36 LBRL);

3.- La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de los propietarios de los polígonos o unidad de actuación cuando así lo imponga el Plan de Ordenación a cuyo amparo se haya procedido a la urbanización por iniciativa privada y se recoja en los Estatutos de la EUC;

4.- El mantenimiento se incluye en la conservación de las instalaciones como el coste de su funcionamiento;

5.- La naturaleza jurídico-urbanística de los planes y proyectos de urbanización de iniciativa privada exige que la incidencia de los mismos en la Administración no originen una imposibilidad de atender por ésta los costes de su conservación y mantenimiento, o perturbe la acción administrativa y su financiación, por lo que al asumir aquélla la obligación de sufragar sus costos no puede ser objeto de una interpretación que, contrariando lo previsto en el planteamiento, trasladara esa carga a la Administración, sino que en función, precisamente, de la misma se convino en que sería imputable a los particulares interesados, condicionando la aprobación de la urbanización al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el planeamiento.

En consecuencia, respuesta del TS a la cuestión de interés casacional es que es legalmente posible que los Estatutos de una Entidad Urbanística de Conservación prevean que tal Entidad asuma la limpieza del viario público de la urbanización y los consumos de energía eléctrica del alumbrado público, pues al tener como cobertura planes y proyectos de urbanización de iniciativa privada, de forma que sus costes de conservación y mantenimiento (art. 68 RGU) no tengan incidencia en la Administración Municipal, que condicionó la aprobación de la urbanización a la asunción por los propietarios de las obligaciones pactadas en los Estatutos de la EUC, aprobados por esos mismos propietarios.

FUNCIÓN PÚBLICA. GRADO PERSONAL. NO ES POSIBLE CONSOLIDAR AQUEL QUE CORRESPONDÍA AL PUESTO DE TRABAJO OCUPADO POR EL FUNCIONARIO DE FORMA INTERINA CON ANTEERIORIDAD AL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA COMO FUNCIONARIO DE CARRERA. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 540/2022 de 5 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7304/2020.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

La cuestión objeto de interés casacional planteada es el sentido y alcance de la Jurisprudencia fijada por la Sala Tercera sobre el principio de no discriminación de funcionarios con una relación de duración determinada y funcionarios de carrera, concretamente en cuanto al cómputo, a efectos de grado personal, del periodo de servicios prestados como funcionario interino en un puesto de trabajo de nivel superior al posteriormente obtenido al adquirir la condición de funcionario de carrera, y si es conforme a Derecho consolidar un grado personal superior, correspondiente al puesto desempeñado como interino, dentro de los límites del intervalo de niveles del grupo correspondiente al Cuerpo o Escala en que haya ingresado como funcionario de carrera.

El TS declara que el ejercicio del puesto de trabajo desde el que cabe consolidar el grado personal está vinculado al ejercicio del puesto de trabajo desde el que cabe consolidar dicho grado personal con la forma en que se ha obtenido de manera que, sólo cuando se haya logrado mediante uno de los procedimientos ordinarios de provisión, pueda surtir los efectos a los que se refiere ese precepto. (...) Únicamente de este modo podrá asegurarse la observancia de la regla según la cual el acceso y el ascenso en la función pública han de producirse en condiciones de igualdad y por razones de mérito y capacidad, que es lo que, conforme a la Constitución, quiere la ley. Y tales requisitos no se garantizan cuando se hace posible la consolidación de un grado superior desde un puesto de trabajo que se haya cubierto mediante la adscripción provisional.

Asimismo declara que el Acuerdo Marco incorporado en la Directiva 1999/70/CE no es aplicable a aquellas situaciones y relaciones relativas -desde el inicio hasta el fin- a funcionarios de carrera, puesto que el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada se aplica, con arreglo a una jurisprudencia clara del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a los trabajadores cuya relación de servicio no es laboral, sino estatutaria o funcionarial. Ahora bien, el Acuerdo Marco no es aplicable al personal estatutario fijo, dado que su relación de servicio con la Administración sanitaria es indefinida. Al delimitar el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco, la cláusula 2 de éste dispone que regirá para los "trabajadores con un trabajo de duración determinada"; algo que manifiestamente no sucede con el personal estatutario fijo. Y por si cupiera alguna duda, la cláusula 3 del Acuerdo Marco hace referencia a la noción de "trabajador con contrato de duración indefinida comparable", que no es una especie de trabajador con un trabajo de duración determinada, sino el punto de comparación para establecer el trato debido a quienes tienen un trabajo de duración determinada. En otras palabras, al trabajo de duración determinada hay que darle los mismos derechos que al trabajo de duración indefinida comparable. Pues bien, a la vista de las cláusulas 2 y 3 del Acuerdo Marco es claro que el personal estatutario fijo no entra dentro de su ámbito de aplicación. En este sentido, además, se ha pronunciado expresamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su reciente auto de 13 de diciembre de 2021 (C-151-21), relativo a personal estatutario fijo en promoción interna temporal del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha. " (...) No es ocioso, por lo demás, hacer dos observaciones sobre el peor trato de los funcionarios de carrera con respecto a los funcionarios interinos que denuncia el recurrente. La primera es que, por las razones

que se acaban de exponer, dicha pretendida discriminación nunca podría reputarse prohibida por el Acuerdo Marco incorporado en la Directiva 1999/70/CE, ya que éste no es aplicable a este supuesto. (...) La otra observación es que dista de ser evidente que las vicisitudes en que puede encontrarse un funcionario de carrera sean -siempre y necesariamente- comparables o asimilables a las de un funcionario interino, que por definición no goza de estabilidad en su relación de servicio. Y si el punto de comparación no es indiscutible, el reproche de discriminación es difícilmente justificable".

SUBVENCIONES. PLAN ESTRATÉGICO. NECESIDAD DE SU APROBACIÓN PREVIO AL ESTABLECIMIENTO DE CUALQUIER SUBVENCIÓN. NULIDAD DE LAS ESTABLECIDAS SIN LA PREVIA APROBACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO. IMPUGNACIÓN INDIRECTA DE LA ORDENANZA MUNICIPAL QUE ESTABLECE LA SUBVENCIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADINTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 543/2022 de 9 de mayo de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2317/2020.

Ponente: José María del Riego Valledor.

La cuestión casacional consiste en determinar si con ocasión de la impugnación indirecta de una Ordenanza reguladora de una determinada subvención, cabe alegar como motivo de ilegalidad de la misma la falta de aprobación con carácter previo del preceptivo plan estratégico de subvenciones al que se refiere el artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones, al entenderse que se trata de un supuesto de incumplimiento de un requisito esencial en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, o, por el contrario, se considera que se trata de un mero vicio formal de dicho procedimiento, y, como tal, no alegable en el recurso contencioso-administrativo indirecto; y, en ambos casos, si la posibilidad de impugnación indirecta se cualifica cuando se trata de una Administración territorial que ejerce la potestad de impugnación de acuerdos y actos de entes locales.

El TS considera que el Plan Estratégico de Subvenciones constituye un instrumento de planificación de políticas públicas que tengan como objetivo el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, cuya aprobación, con carácter previo a la regulación de la subvención, resulta exigible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley General de Subvenciones, de donde se infiere que se configura como un requisito esencial del procedimiento subvencional.

Y concretamente responde a las dos cuestiones objeto de interés casacional de la siguiente manera:

El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe ser interpretado en el sentido de que la aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones, con carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituye un requisito esencial del procedimiento subvencional, de modo que el incumplimiento de esa obligación, por parte de la Administración pública o Ente público convocante de las ayudas públicas, determina la nulidad de la Orden de convocatoria de la subvención.

A través del planteamiento de una cuestión de ilegalidad, cuya regulación procedimental se establece en los artículos 27 y 123 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el juez o tribunal promovente puede aducir todas aquellas infracciones del ordenamiento jurídico que pudieran determinar la invalidez de la disposición general por ser disconforme a Derecho, sin que la circunstancia de que el recurso contencioso administrativo, entablado contra un acto de aplicación de una disposición general, se interponga por una Administración Pública, que tenga atribuidas funciones de control de la legalidad de la actuación de otra Administración pública, cualifique la posición jurídica de aquella en el proceso jurisdiccional.

FUNCIÓN PÚBLICA. PRUEBAS SELECTIVAS. RETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PONEN FIN A UN PROCESO SELECTIVO DECLARANDO DERECHOS A FAVOR DE INTERESADOS DICTADOS EN SUSTITUCIÓN DE OTROS ANULADOS JUDICIALMENTE, EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA. CONCURREN EN LOS ASPIRANTES LOS SUPUESTOS DE HECHO NECESARIOS EN LA FECHA A LA QUE SE RETROTRAIGA LA EFICACIA DEL ACTO. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 665/2022 de 1 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1321/2021.

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

La cuestión casacional consiste en determinar si los actos administrativos que ponen fin a un proceso selectivo declarando derechos en favor de los interesados, dictados en sustitución y desarrollo de otros previos anulados judicialmente y que determinaron la exclusión de aspirantes de aquél, comportan eficacia retroactiva a los efectos del artículo 39.3 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ello de manera que (i) pueda entenderse que en esos aspirantes concurrían los supuestos de hecho necesarios ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y, (ii) deban tener la misma posición jurídica que los demás aspirantes que superaron el mismo proceso selectivo.

El TS responde diciendo que los actos administrativos que ponen fin a un proceso selectivo declarando derechos en favor de los interesados, dictados en sustitución y desarrollo de otros previos anulados judicialmente y que determinaron la exclusión de aspirantes de aquél, comportan eficacia retroactiva a los efectos del artículo 39.3 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ello de manera que (i) puede entenderse que en esos aspirantes concurren los supuestos de hecho necesarios ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y, (ii) deben tener la misma posición jurídica que los demás aspirantes que superaron el mismo proceso selectivo.

FUNCIÓN PÚBLICA. PRUEBAS SELECTIVAS. ENTREVISTA PERSONAL. NECESIDAD DE QUE LOS FACTORES A VALORAR Y SU SISTEMA DE BAREMACIÓN Y CORRECCIÓN SE DEN A CONOCER A LOS PARTICIPANTES CON CARÁCTER PREVIO A SU REALIZACIÓN, DE NO VENIR DETERMINADOS EN LAS BASES DE LA CONVOCATORIA. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 666/2022 de 1 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1960/2021.

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

Las cuestiones de interés casacional consiste en la determinación de si una prueba de un proceso de provisión de puestos, como sería, en este caso, el perfil profesiográfico que define los rasgos o factores a valorar en una prueba psicotécnica y su sistema de baremación(corrección) se han de dar a conocer a los participantes en las pruebas selectivas con carácter previo a la realización de la prueba, sin que este criterio admita excepciones; y cuál debe ser el contenido del deber de motivación de la declaración de no apto en una prueba psicotécnica en el que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes y en qué momento debe exigirse tal deber.

Las normas objeto de interpretación son las contenidas en los artículos 55.2, letras a) y b), y 56.1 b) del Real Decreto Legislativo 5/2015, que aprueba el TREBEP, preceptos que exigen que las convocatorias de los procesos selectivos y de sus bases se rigen por los principios de publicidad y de transparencia; el artículo 35 de la Ley 39/2015, sobre la motivación de las resoluciones administrativas y la garantía de interdicción de la arbitrariedad que reconoce el artículo 9.3 de la Constitución, en relación con los artículos 14, 24, 103 y 106 del mismo texto legal. Asimismo, se consideran infringidos el artículo 4 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado; y el artículo 8 del Real Decreto 614/1995, de 21 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Procesos Selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía.

El TS responde que las exigencias derivadas de los principios de publicidad y transparencia imponen que en una prueba proceso de provisión de puestos, el perfil fisiográfico que define los rasgos o factores a valorar en una prueba psicotécnica, y su sistema de baremación y corrección, de no figurar en las Bases de la convocatoria, se han de dar a conocer a los participantes en las pruebas selectivas con carácter previo a la realización de la prueba; y que el contenido del deber de motivación de la declaración de no apto (suspense o no superado) en una prueba psicotécnica en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes, debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado de negar la aptitud de un candidato, y que tal deber ha de cumplirse en el momento de la decisión administrativa y, en todo caso, al dar respuesta a reclamaciones y recursos previos a la vía jurisdiccional, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución Española.

Y aplicando tal doctrina al caso concreto, el TS declara que la conclusión que puede extraerse del expediente administrativo y en concreto del informe técnico aportado por el tribunal calificador, es que no se establecen de forma objetiva los criterios o parámetros a valorar para cada uno de los factores que incluye la base de la convocatoria, ni tampoco los subfactores que pueda haber aplicado el tribunal, ni las puntuaciones de cada uno de ellos, su individualización. Tampoco se incluyen las evaluaciones cualitativas seguidas para determinar la calificación con los conceptos de "adecuado" o "no adecuado", o "menos adecuado" que se mencionan en el acta de la sesión de evaluación y calificación de la entrevista. No aparecen por ningún lado los posibles elementos empleados por el órgano de valoración para determinar la puntuación parcial correspondiente a los factores a valorar y así llegar a la calificación global de la entrevista. Además, no se observa que se haya aplicado al aspirante antes de la entrevista, tal como exigen las bases, ningún test de personalidad -no se indica ninguno-, ni un cuestionario de información biográfica o el currículum vitae que pudiera haber solicitado o aportado el opositor. Es decir, no existen elementos que permitan objetivar la valoración de la entrevista y tener conocimiento de cómo se alcanzó la puntuación dada al aspirante -48- y de cómo podía lograrse la puntuación mínima fijada para lograr la calificación de "apto" -60-. Se desconoce la puntuación dada por el órgano de valoración a cada uno de los factores que fija la convocatoria (socialización, comunicación, motivación, rasgos de personalidad, rasgos clínicos y cualidades profesionales), la puntuación otorgada al recurrente en cada uno de ellos y, por ello, los puntos que se detraen en los aspectos valorados como "menos adecuados".

Y concluye, pues, que no se han respetado en la realización de la entrevista que integraba la tercera prueba del primer ejercicio de la oposición: (i) los principios de publicidad y transparencia de rigen los procesos selectivos, y que exigen que los rasgos o factores a valorar en una prueba como la de autos y su sistema de baremación y corrección, de no figurar en las Bases de la convocatoria, se han de dar a conocer a los participantes en las pruebas selectivas con carácter previo a la realización de la prueba. Las bases de la convocatoria únicamente fijaban los factores a valorar y que la

calificación sería "apto" o "no apto", pero ningún otro elemento de los que se mencionan en la acta de valoración de 26 de abril de 2018. (ii) La obligación de motivación de las resoluciones administrativas y la garantía de interdicción de la arbitrariedad, exigen que la calificación de una prueba en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes, debe cumplir al menos las exigencias de: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado de negar la aptitud de un candidato. En este caso fue totalmente incumplido el deber de motivación, que ha de cumplirse en el momento de la decisión administrativa y, en todo caso, al dar respuesta a reclamaciones y recursos previos a la vía jurisdiccional, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución Española.

TRANSPARENCIA. SOLICITUD DE REELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN QUE CONSTA EN LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS. ES PRECISO JUSTIFICAR LA NECESIDAD DE REELABORACIÓN PREVIA DE LA INFORMACIÓN. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 670/2022 de 2 de junio de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4116/2020.

Ponente: José María del Riego Valledor.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en completar, reforzar o, en su caso, matizar la jurisprudencia de esta Sala, a fin de aclarar los presupuestos y requisitos de aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; en particular, respecto de solicitudes de información de carácter urbanístico, ante la administración local competente, que puedan requerir de la emisión de un informe técnico municipal, cuando el solicitante no ostenta la condición de interesado en el procedimiento administrativo, ni la condición de miembro integrante de la corporación local.

El TS declara que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de

inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.

Asimismo declara que el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 de la Constitución, de forma amplia "a todas las personas", sin requerir la acreditación de acreditar un determinado interés, y las disposiciones de la citada ley que integran su título I, referido a la transparencia de la actividad pública, en el que se incluyen las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y entre ellas el citado artículo 12 de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, son de aplicación a las entidades que integran la Administración Local, por disposición del artículo 2.1.a) de la citada ley.

CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. INICIO DEL CÓMPUTO PARA LA PRESCRIPCIÓN PARA LA RECLAMACIÓN DEL IMPORTE DE LAS OBRAS NO ABONADAS POR LA ADMINISTRACIÓN

Sentencia número 675/2022 de 6 de junio de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 939/2020.

Ponente: Diego Córdova Castroverde.

El TS resuelve la cuestión, en la sentencia comentada, de si *dies a quo* del plazo de prescripción para reclamar el importe de las obras realizadas, en concreto para determinar si el comienzo del cómputo viene determinado por la fecha de recepción de las obras, por la fecha de devolución de la garantía o bien si resulta de aplicación una fecha distinta.

Declara que el plazo de prescripción para reclamar el importe correspondiente a las obras ejecutadas no comienza a computarse desde la recepción de las obras sino desde el momento de la liquidación y a falta de esta desde la certificación final, cuya realización incumbe realizar a la Administración en el plazo de dos meses desde la recepción de las obras con independencia de si asiste o no el contratista a la medición final de las obras.

CONVOCATORIAS

Acuerdo de 28 de julio de 2022, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, por el que se aprueban las bases por las que se regula la concesión de **subvenciones a proyectos de solidaridad y cooperación internacional para el desarrollo**, convocatoria 2022. [BOJA núm. 152 de 9 de agosto de 2022.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Igualdad y Juventud. Anexo al Plan Estratégico de Subvenciones 2021-2023 y **Premios Granarte 2022**. [BOP Granada núm. 146 de 2 de agosto de 2022.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Igualdad y Juventud. Convocatoria del **VIII Concurso de Micro-Relatos contra la violencia de género Mónica Carrión**. [BOP Granada núm. 146 de 2 de agosto de 2022.](#)

Diputación de Granada. Presidencia. Convocatoria de subvenciones para **Mejora del Ciclo Integral del Agua 2022**. [BOP Granada núm. 148 de 4 de agosto de 2022](#)

Resolución de 26 de julio de 2022, del Consejo Económico y Social de Andalucía (Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la edición 2022 del **Premio de Investigación del CES de Andalucía**. [BOJA núm. 148 de 3 de agosto de 2022.](#)

Diputación de Granada. Presidencia. Convocatoria de subvenciones para **la promoción y el fomento de la actividad empresarial desarrollada por mujeres 2022**. [BOP Granada núm. 140 de 25 de julio de 2022.](#)

Nueva convocatoria de 500 millones en **ayudas para descarbonizar y digitalizar la movilidad urbana**. [Esmart City de 27 de julio de 2022.](#)

Orden de 13 de junio de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para la **mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de pequeños y medianos municipios** en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2022. [BOJA núm. 121 de 27 de junio de 2022.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Presidencia, Cultura y Memoria Histórica y Democrática. Convocatoria del **II Premio Granada de Fondo a la Creación Artística 2022**. [BOP Granada núm. 118 de 23 de junio de 2022](#).

La Comisión Europea abre el plazo de inscripción del **Premio Ciudad Accesible 2023**. [Esmart City de 14 de junio de 2022](#).

Diputación de Granada. Delegación de Presidencia, Cultura y Memoria Histórica y Democrática. Convocatoria del **II Premio Granada de Fondo a la Creación Artística 2022**. [BOP Granada núm. 110 de 10 de junio de 2022](#).

Diputación de Granada. Delegación de Igualdad, Juventud y Administración Electrónica. **Premios Enheduanna: Leer para crecer en igualdad**. [BOP Granada núm. 109 de 9 de junio de 2022](#).

Resolución de 26 de mayo de 2022, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social (Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca, para el año 2022, la concesión de subvenciones de las líneas 4 y 5 reguladas en la Orden de 5 de octubre de 2020, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a la **conciliación de la vida personal, familiar y laboral** en Andalucía (BOJA núm. 197, de 9.10.2020). [BOJA núm. 107 de 7 de junio de 2022](#).

Diputación de Granada. Medio Ambiente y Protección Animal. Convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva con destino a las entidades locales de la provincia de Granada para la **recogida y alojamiento de animales abandonado**. [BOP Granada núm. 104 de 2 de junio de 2022](#).

Orden de 23 de mayo de 2022, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la concesión de subvenciones destinadas a programas para la **atención, acogida e inserción social y laboral de menores extranjeros no acompañados** en régimen de concurrencia no competitiva, para el ejercicio 2022. [BOJA núm. 101 de 30 de mayo de 2022](#).

Diputación de Granada. Bienestar Social. Quinta edición de los **premios "Social-Dipgra" de buenas prácticas en servicios sociales**. [BOP Granada núm. 102 de 31 de mayo de 2021](#).

Resolución de 11 de mayo de 2022, de la Secretaría General de Vivienda (Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Comunidad Autónoma de

Andalucía), por la que se convocan ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, a **entidades del Tercer Sector que faciliten una solución habitacional a víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.** [BOJA núm. 93 de 18 de mayo de 2022.](#)

La Comisión Europea destinará 30 millones a **apoyar los bonos sociales de conectividad en España.** [Esmart City de 9 de mayo de 2022.](#)



AHORA EN EL CEMCI

PREMIOS CEMCI V Edición



Resultado de la evaluación efectuada por el Jurado de la V Edición de [Premios CEMCI](#) en sesión celebrada en Granada el día 21 de junio de 2022.

Modalidad A: "Prácticas municipales exitosas"

Premio CEMCI al Equipo de trabajo formado por Dña. María Jesús Giménez Soler, D. Hilario Llavador Cisternes y Dña. María Isabel Tejeda Adell (Valencia), por el trabajo titulado "MEJORA REGULATORIA EN EL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA".

Mención Especial a D. Ramón Prous Zaragoza de Granada por el trabajo titulado "COMERCIO SOSTENIBLE 2030".

Modalidad B: "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local"

Premio CEMCI a Dña. Magdalena Lorente Martínez de Badalona (Barcelona), por el trabajo titulado "EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL IMPULSO DEL GOBIERNO DEL DATO EN LAS ENTIDADES LOCALES".

Mención Especial al Equipo de trabajo formado por Dña. Nerea Garrido Martínez de Getxo (Vizcaya) y Dña. Goizargi Hernando Alonso de Basauri (Vizcaya) por el trabajo titulado "LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA NUEVA ERA DIGITAL".

SERVICIO "CONSULTA AL CEMCI"

Ponemos de nuevo en marcha el servicio [Consulta al CEMCI](#), una vez mejorado mediante herramientas digitales innovadoras. Este Centro ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

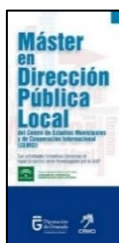


PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2022



Información sobre el [Plan General de Acción 2022](#), en la que se determinan las actividades y servicios a realizar a lo largo del año, junto con las novedades incorporadas tanto a nivel de organización y funcionamiento interno como externo.

MASTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL



El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online.

Con este Máster pretendemos transmitir unos conocimientos teórico-prácticos necesarios para producir el cambio en el contenido y el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas, haciéndolas sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad. Por lo tanto se da respuesta con mayor intensidad a los requerimientos que para la dirección pública plantea el Estatuto Básico del Empleado Público.

El Máster se articula en tres niveles correspondientes a diversos escalones de intensidad formativa para completar las 720 horas lectivas totales. Dichos niveles pueden ser realizados de forma autónoma e independiente, de manera que cada alumno podrá elegir el escalón formativo al que desea llegar.

MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS

El servicio Mirador de necesidades formativas es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.



Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.

ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte del CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.

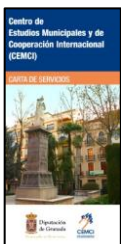


También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Universidad Granada, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Asociación de Mujeres del Sector Público y Asociación Dirección Pública Profesional.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado [Open Government o Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

Formación

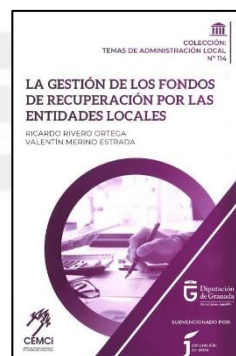
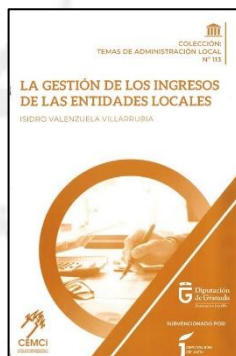
[Las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI son:

- La formación paso a paso: talleres. [Elaboración del presupuesto de una entidad local para 2023](#). Formación virtual. Del 19 de septiembre al 16 de octubre de 2022
- Máster en dirección pública local. [Diploma de especialización en gestión pública local \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 20 de septiembre al 12 de diciembre de 2022
- Jornadas de excelencia. [Las viviendas turísticas colaborativas frente a las entidades locales en Andalucía](#). Formación presencial. 23 de septiembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre Plataforma de Contratación del Sector Público](#). Formación virtual. Del 23 de septiembre al 1 de diciembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Licencias ambientales en Andalucía \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 26 de septiembre al 23 de octubre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios](#). Formación virtual. Del 27 de septiembre al 24 de octubre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Régimen jurídico y praxis del teletrabajo en las administraciones locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 28 de septiembre al 25 de octubre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Vivienda protegida y actuaciones de regeneración y renovación urbana para las entidades locales en Andalucía](#). Formación presencial. 4 y 5 de octubre de 2022

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre temáticas de actualidad, procesales y sustantivas, para la administración local](#). Formación virtual. Del 5 de octubre al 13 de diciembre de 2022
- Jornadas de excelencia. [Función consultiva y entidades locales \(en colaboración con el Consejo Consultivo de Andalucía\)](#). Formación presencial. 6 de octubre de 2022
- Jornadas de excelencia. [La Dirección Pública Profesional en las entidades locales](#). Formación presencial. 11 de octubre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de octubre al 13 de noviembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Contratos típicos en la nueva Ley de Contratos 9/2017 \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 18 de octubre al 14 de noviembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de octubre al 15 de noviembre de 2022
- Municipios de Granada al día. [Taller: funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(X edición\)](#). Formación presencial. 20 y 21 de octubre de 2022
- Municipios de Granada al día. [Taller: preparación para la jubilación](#). Formación presencial. 24 y 25 de octubre de 2022
- Webinar local. [Construyendo el futuro de las ciudades. Strategic Foresight and Future Shaping](#). Formación virtual. 25 de octubre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Planeamiento y gestión urbanística en las entidades locales andaluzas](#). Formación presencial. 10 y 11 de noviembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Expropiaciones urbanísticas en el ámbito local](#). Formación virtual. Del 14 de noviembre al 11 de diciembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Cambio climático y transición energética desde las entidades locales](#). Formación virtual. Del 15 de noviembre al 12 de diciembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección](#). Formación virtual. Del 16 de noviembre al 13 de diciembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La delimitación de los contratos públicos de servicios y de concesión de servicios \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de noviembre al 14 de diciembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 5 de diciembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Ciberseguridad en las entidades locales](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 18 de diciembre de 2022

- La formación paso a paso: talleres. [Técnicas para el análisis de cargas de trabajo y la racionalización de plantilla](#). Formación virtual. Del 22 de noviembre al 19 de diciembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Colaboración entre catastro y entidades locales](#). Formación presencial. 24 y 25 de noviembre de 2022
- Espacio político local. [Elaboración del discurso político](#). Formación presencial. 28 de noviembre de 2022
- Webinar local. [Análisis de la situación actual del urbanismo y sus relaciones con la contratación administrativa](#). Formación virtual. 30 de noviembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión de licencias de obra y establecimiento en Andalucía. Especial referencia a las edificaciones irregulares \(III edición\)](#). Formación presencial. 1 y 2 de diciembre de 2022
- Webinar local. [Situación actual y aplicación real de la Ley de Autonomía Local de Andalucía](#). Formación virtual. 2 de diciembre de 2022

ULTIMAS PUBLICACIONES



Centro de
Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [publicaciones](#), disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#). Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org.



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

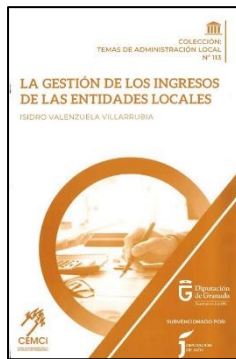
REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Isidro Valenzuela Villarrubia

Colección: [Temas de Administración Local](#), 113

ISBN-13: 978-84-16219-48-3.

RESUMEN

Esta obra, a lo largo de seis capítulos, ofrece una visión completa de la gestión de los ingresos de las Entidades locales, analizándose todos los procesos y fases que deben seguir los ingresos locales, desde la regulación jurídica, la inspección y procedimientos de revisión y su previsión en el presupuesto, pasando por los distintos procedimientos para su aplicación, hasta su revisión y control.

Junto a las fases y procesos para su aplicación, se estudian pautas e instrumentos para una gestión eficaz y eficiente de los ingresos, como las técnicas de colaboración, la administración electrónica y la actuación administrativa automatizada.

SUMARIO

Presentación.

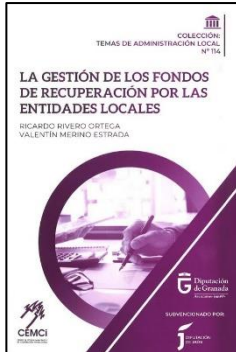
CAPÍTULO I. El marco jurídico de los ingresos locales.

CAPÍTULO II. Los procedimientos de aplicación de los ingresos locales. La inspección y los procedimientos de revisión.

CAPÍTULO III. La gestión de los ingresos. Principios y herramientas de gestión.

CAPÍTULO VI. Presupuestación, planificación y control de los ingresos.

Bibliografía.



LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES

Ricardo Rivero Ortega y Valentín Merino Estrada

Colección: [Temas de Administración Local](#), 114

ISBN-13: 978-84-16219-49-0.

RESUMEN

Esta obra se publica en un momento en el que el papel de las administraciones locales tras la pandemia es fundamental para llevar a cabo las medidas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el Gobierno de España, pues son las administraciones más cercanas al ciudadano, las que mejor representan sus intereses y responden a las expectativas ciudadanas, además de las más flexibles y con capacidad de adaptación de sus políticas públicas a los cambios en el entorno.

A lo largo de ocho capítulos los autores hacen una magnífica y detallada exposición sobre toda la gestión de los fondos europeos con la pretensión de ofrecer a las entidades locales una guía que les facilite tanto el acceso como la gestión de los mismos.

SUMARIO

Presentación.

INTRODUCCIÓN: El papel de las Entidades Locales tras la pandemia.

CAPÍTULO I: El marco europeo de gestión de los fondos de recuperación.

CAPÍTULO II: Normas estatales de gestión de los fondos: Real Decreto-ley 36/2020 y desarrollos.

CAPÍTULO III: Normativa autonómica de gestión de los fondos.

CAPÍTULO IV: La organización para gestionar los fondos europeos.

CAPÍTULO V: Diseño de proyectos y participación en las convocatorias.

CAPÍTULO VI: Ejecución de los fondos. Régimen de subvenciones y contratos.

CAPÍTULO VII: Controles y prevención de riesgos.

Bibliografía.



PRAXIS PARA LA RESOLUCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ABIERTO EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Juan Antonio Ríos Peláez

Colección: [Manuales prácticos](#), 1

ISBN-13: 978-84-16219-50-6.

RESUMEN

En esta obra práctica se pretende guiar al lector en todo el proceso de Licitación Electrónica de un procedimiento abierto sin lotes, haciendo uso de los servicios de licitación electrónica que proporciona la Plataforma de Contratación del Sector Público.

A lo largo de estas páginas se aprenderá a parametrizar un expediente, configurar los datos básicos para la creación del Espacio Virtual de Licitación, crear un órgano de asistencia que permita custodiar las ofertas y posteriormente realizar los actos que habitualmente realiza una mesa de contratación para terminar proponiendo un adjudicatario, y realizando las actuaciones necesarias para requerir la documentación, adjudicar, firmar el contrato de forma electrónica y realizar una modificación del mismo.

SUMARIO

Presentación.

0. Definiciones y Acrónimos

1. Introducción

2. Fase 01. Creación del OE. Creación del EVI.

3. Fase 02. Convocatoria de la sesión. Actos a realizar en la Mesa. Comunicaciones. Propuesta de adjudicación.

4. Fase 03. Resolución del mejor clasificado. Revisión de documentación. Resolución de adjudicación. Formalización electrónica del contrato.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO TIMÓN, ANTONIO JESÚS

“La limitación de los derechos en la lucha contra la covid-19: especial referencia a la reforma del recurso de casación de mayo de 2021”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 216/2021, pp. 259-291.

ARROYO YANES, LUIS MIGUEL

“El nuevo régimen del funcionario interino en plaza vacante tras el Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio. Del funcionario interino de duración indeterminada al funcionario interino temporal”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 137-169.

BOLTAINA BOSCH, XAVIER

“Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 66-91.

CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN

“Entidades Locales y la Agenda 2030. Otra gestión pública es posible”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 11/2021, pp. 111-112.

CARBONERO REDONDO, JUAN JOSÉ

“Interinos y empleo público, panorama después de la tormenta”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2022, pp. 1-7.

CASINO RUBIO, MIGUEL

“La graduación ad hoc de las infracciones. Motivos para la discusión”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 16/2021, pp. 53-70.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA

“Revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno derecho. La composición paritaria de las comisiones de selección en el empleo público”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2022, pp. 1-3.

CEREZO IBARRONDO, ÁLVARO

“Barreras y propuesta metodológica para las valoraciones en la actuación sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 349/2021, pp. 67-93.

DONCEL RODRÍGUEZ, CONSUELO

“La vulneración de la autonomía local a través de mecanismos de control de legalidad de las subvenciones”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2022, pp. 61-70.

FALCÓN PÉREZ, CARMEN ESTHER

“El auge de la participación ciudadana en el urbanismo: un reto para la Administración pública”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 122/2022, pp. 271-306.

FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO

“La reclamación por daños urbanísticos entre Administraciones públicas”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 216/2021, pp. 293-321.

GALICIA MANGAS, FRANCISCO JAVIER

“La minoría de edad en Derecho Administrativo Sancionador”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 217/2022, pp. 135-174.

GAMERO CASADO, EDUARDO

“Cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre administración digital. (Comentario de varias sentencias de 2021 que flexibilizan el cumplimiento de requisitos por los ciudadanos o aumentan las exigencias a la Administración en las relaciones electrónicas)”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 110/2021, pp. 163-182.

GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL

“El acceso al expediente administrativo de actuaciones judiciales”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2021, pp. 140-145.

GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL

“El procedimiento para la aprobación del Reglamento del Registro Electrónico de los Ayuntamientos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 4/2022, pp. 152-158.

GIL GARCÍA, ELIZABETH

“La residencia fiscal de las personas físicas: indeterminación, ubicuidad y deslocalización”, en: *Revista Española de Derecho financiero*, nº 193/2022, pp. 123-158.

GONZÁLEZ MILLÁN, RAFAEL

“La exigencia de visado en los proyectos para licencia de obra puede agilizar su tramitación”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2022, pp. 91-94.

GONZÁLEZ MORO, ALICIA

“La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 124/2022, pp. 341-368.

GUERRERO SÁNCHEZ DE PUERTA, IGNACIO

“Sanciones administrativas. – Retroacción de la ley más favorable. – Modificación de los márgenes de la sanción y mantenimiento del principio de proporcionalidad. - A propósito de la Sentencia 457/2021, de 29 de marzo del Tribunal Supremo”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 216/2021, pp. 193-200.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“Ordenanzas municipales reguladoras de las órdenes de ejecución”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 12/2021, pp. 87-90.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, HILARIO M.

“Caducidad de los procedimientos urbanísticos en los supuestos de notificación electrónica. Intento y práctica”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2022, pp. 1-3.

HERRERO POMBO, CÉSAR

“La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 43-65.

LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO

“La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad”, en: *Revista de Administración Pública*, 217/2022, pp. 13-52.

LÓPEZ PULIDO, JOAN PERE

“El derecho de acceso a los algoritmos y al código fuente, en la actuación administrativa automatizada y su afectación en las entidades locales”, en: *La Administración Práctica*, nº 11/2021, pp. 43-54.

MANOTAS RUEDA, GOIZEDER

“Transparencia como eje de la rendición de cuentas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1-Especial Abril/2022, pp. 70-77.

MONAR RUBIA, FERNANDO

“La ecología de la Dirección Pública Profesional para un mundo virtualizado”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1-Especial Abril/2022, pp. 157-169.

MORENO LINDE, MANUEL

“El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 122/2022, pp. 307-354.

MOREU CARBONELL, ELISA

“Marco jurídico de la minería urbana”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 51/2022, pp. 23-44.

NEVADO-BATALLA MORENO, PEDRO T.

“La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la Administración”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 115-136.

PENSADO SEIJAS, ALBERTO

“Novedades urbanísticas prácticas tras 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”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2022, pp. 1-3.

PÉREZ SÁEZ, ROCÍO

“El derecho de acceso a expedientes y documentos por parte de los concejales no puede quedar condicionado a que se trate de asuntos a debatir por el pleno municipal”, en: *La Administración Práctica*, nº 4/2022, pp. 145-150.

SALVADOR SERNA, MIQUEL

“Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 25-42.

SELMA PENALVA, ALEJANDRA

“Igualdad y acceso al empleo público: ¿Qué ocurre cuando el parto coincide con la fecha de un examen de oposición?”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 110/2021, pp. 67-92.

SETUÁIN MENDIA, BEATRIZ

“Contaminantes emergentes y seguridad hídrica. Insuficiencias jurídicas en torno a una amenaza real”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 51/2022, pp. 45-84.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO

“Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 16/2021, pp. 33-52.

VICENTE ANDRÉS, RAQUEL

“El fraude en la contratación temporal, análisis de la STJUE de 3 de junio de 2021 (C-726/19) y sus implicaciones en el ámbito nacional”, en: *Revista Aranzadi de Unión Europea*, nº 11/2021, pp. 77-86.

CARTAS A P (III): TROPO CALDO

Admitámoslo, no hay forma supina de aguantar esto. Y sí, hablo del calor, como no. El otro día llamé a P. Lleva un tiempo más calmada, aunque con este tiempo ya se sabe; todos nos ponemos un poco iracundos. Le dije que no le diera vueltas a todo aquello, que ahora los veranos eran así. Que ya no había días en los que poder salir de casa antes de los ocho, y eso con suerte. El calor en la ciudad es abrasador. Pareciera como si los pies terminaran engulléndose por el asfalto. El aire, de haberlo, te quema la cara, y si, por el azaroso destino se ocurre ir por alguna arteria central, más te vale que saltes de ginkgo en ginkgo como aquel dicho de la ardilla y la vegetación española; de cabo a rabo. Total, un caos.

Le insistía por teléfono a P, muy angustiada por el sofoco atmosférico de anoche, que los veranos ahora son otra cosa. Que son tiempos para resetear la vida y añorar un nuevo año. Uno de esos nuevos años que, ya desde hace tiempo, nos hemos acostumbrado a que empiecen en septiembre. Y gracias de que así sean. Asumo, y así se lo transmito, que los veranos no son un periodo estacional, mucho menos un espacio físico. Ella me entrecorta el soliloquio para decirme que quiere irse al mar, a la montaña, al pueblo, a otro país, dónde sea, pero que hay que escapar de aquellos muros de hormigón sin mirar atrás.



Le digo que sí, que cuando quiera, pero eso no será útil. Sigue contrariada, pero al menos asiente -o eso creo, porque está a una decena de kilómetros- ante la cruda realidad.

Si se fijan los veranos no existen. Créanme, no existen. El estío, y con más aplomo la canícula, son solo periodos para olvidar, periodos para añorar y periodos para volver a empezar, no hay más. Los veranos no son colchones en el suelo, no son gritos en las calles de niños jugando, no son chapuzones en la piscina, no son largas mañanas de correrías hasta que las chicharras te reclamaban volver a casa, no son eso. No son una terraza de un bar,



una cena a las once de la noche, un ventilador que buscamos con la cabeza mientras gira, una siesta de horas, un vestido fresco para la noche, una piel quemada, arena y salitre en los bolsillos, viajes eternos hacia..., vuelos, caminatas, salmorejo, besos y romances de...,

abuelos y familia de allá en el pueblo, horas muertas, cines al aire libre, verbenas, puestas de sol, candiles, ropa corta... No, lo siento, eso no es el verano. Porque el verano no está allí, sino aquí. El verano está en el lugar al que queremos ir, o al lugar al que siempre queremos estar yendo, al lugar que vendrá, ese es el único verano que existe, el verano como punto de volver a. Después, cuando llegue septiembre lo sabremos, y volveremos a pensar en él, como si no fuera nunca a llegar, como si no hiciera calor, como si la piel no se te achicharrara, como si, a partir del final de junio los días no empezaran a ser más cortos, como si la vida en realidad no fuera eso que nunca podremos alcanzar.

Y así estamos, viviendo otro verano más, hasta empezar el año, con orden, rutina, madrugones, desayunos en familia, prisas, noches largas, fríos que llegan y, sobre todo, verano, el que está aquí y no allá. El que nos persigue, el que nunca vendrá, el único que permanece cuando ya no está.

Ignacio J. Serrano Contreras

ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa

