

# Revista digital CEMCI

Número 49: enero a marzo de 2021

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](#) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](#).

## **SUMARIO:**

### **1.- Editorial**

### **2.- Tribuna**

- CAMPOS ACUÑA, Concepción. El liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión: estrategias de igualdad real.
- ENRIQUEZ MOSQUERA, Julio José. El límite al asociacionismo local según la ley de autonomía local de Andalucía: el control de fondos públicos. El caso especial de los grupos de desarrollo rural
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Joaquín. Bibliotecas digitales: el desafío y la oportunidad

### **3.- Trabajos de evaluación**

- DONCEL RODRÍGUEZ, Consuelo. La reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción socio-laboral y su aplicación en el ámbito local
- FERRERA IZQUIERDO, Joan Manuel. Análisis de diversos aspectos controvertidos de las mesas de contratación en los ayuntamientos.
- MARTÍNEZ AMIGO, María José. La jubilación en España: funcionamiento, problemas y proyección de futuro.
- VELEZ OCAÑA, Sabina. La prelación de pagos en el plan de disposición de fondos. Plan y presupuesto de tesorería

### **4.- Actualidad jurídica**

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia



## **Indice**

*Número 49: enero a marzo de 2021*

Página 2 de 2



- 5.- Convocatorias**
- 6.- Ahora en el CEMCI**
- 7.- Novedades editoriales**
- 8.- Novedades bibliográficas**
- 9.- Ocio**
- 10.- Actualidad Informativa**



## EDITORIAL

Desde el CEMCI queremos a través de esta editorial, hacer un brindis a la esperanza en estos momentos tan agotadores en los que todos, de forma personal y colectiva, estamos inmersos, viviendo y que tuvo su origen hace ya un año aproximadamente, con motivo de esta pandemia que ha producido una grave crisis con efectos devastadores económicos, sanitarios e incluso psicológicos también, pues está siendo demoledora y destructiva.

Pero hay que pensar que siempre y de eso no cabe duda, después de la tormenta viene la calma y eso mismo ocurrirá en este caso, saldremos de esta incluso reforzados si cabe. Cierto es que a todos, tanto a nivel individual como colectivo, no nos ha ido igual, a unos les ha tocado o les está tocando en la diana y a otros solo les ha rozado la flecha, pero en cualquier caso estamos ya muy cansados y es importante adoptar una actitud positiva, sacar fuerzas de donde sea, seguir avanzando sin mirar hacia atrás y nunca rendirse, como la protagonista de la película Bailando con lobos, “En pie con el puño en alto” luchadora nata y defensora de que nos tratemos todos con respeto e igualdad, siendo tenaces, perseverantes con nuestra vida y con nuestras metas y objetivos.

En el CEMCI, siempre ha sido esa la actitud y sigue siéndola. No hemos perdido el ánimo en ningún momento y hemos entendido esta situación como un reto que había que superar y vencer, adaptándonos a las circunstancias. El CEMCI, todo su gran equipo de trabajo, ha sabido superarse a si mismo y creo que es justo que se sepa, aunque a través de nuestro continuo trabajo y nuestros activos servicios, lo habréis visto, pero manifestarlo aún más lo empodera, lo dignifica y es de justicia decirlo.

No está siendo fácil pero lo estamos logrando y ahí están los resultados, ya que no solo hemos mantenido los servicios que ya teníamos, sino que los hemos mejorado, modernizado e innovado en los mismos tanto a nivel interno como externo, incluso hemos creado servicios nuevos, como por ejemplo el servicio de actividad electrónica de las Entidades Locales, del programa de investigación o el proyecto de mejora creativa de procesos, actividades y servicios o la nueva Carta de Servicios entre otras. Esperemos que pronto podamos iniciar nuestras actividades en formato presencial y no solo virtual, pues se echa mucho de menos la vida que le daba a este Centro sus alumnos, profesores, ponentes y usuarios en general, que de una manera y de otra accedían a nuestros servicios, a nuestro Centro, le daba vida y permitía una socialización y una cercanía que ahora no tiene pero que sin duda, volverá a tener lo antes posible.



Aprovecho estas palabras, para dar las gracias al equipo de trabajo del CEMCI, por su profesionalidad, tesón y esfuerzo por mantener una alta calidad en nuestros servicios y a nuestros usuarios y colaboradores por la confianza depositada en nuestro Centro, su fidelidad y su apoyo continuo.

Alicia SOLANA PÉREZ  
Directora (en funciones)  
CEMCI  
Diputación de Granada



## **EL LIDERAZGO FEMENINO EN EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN: ESTRATEGIAS DE IGUALDAD REAL**

Concepción CAMPOS ACUÑA

*Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local*

### **SUMARIO:**

- 1.- Aproximación al marco normativo de Igualdad en el Sector Público.
- 2.- La desigualdad en el Sector Público: Hablan los datos
  - 2.1.- La presencia de la mujer en la administración pública en datos
  - 2.2.- La brecha salarial: menos profunda que en el sector privado, pero brecha
  - 2.3.- La importancia del lenguaje para visibilizar y comprender
- 3.- Planes de igualdad: Una herramienta estratégica para la igualdad real
- 4.- La dirección pública profesional como eje de igualdad
  - 4.1.- La inexistente dirección pública profesional y la brecha de género
  - 4.2.- El liderazgo femenino en la transformación de la administración pública: las soft skills
- 5.- La estrategia de tejer redes: La Asociación de Mujeres en el Sector Público
- 6.- Conclusiones

Tenemos que remontarnos al Estatuto de funcionarios de Maura para el reconocimiento del derecho de las mujeres a servir al Estado, año 118, es decir, hace poco más de 100 años, 100 años en los que la incorporación de la mujer al servicio público se ha visto sometida a un incremento exponencial, en especial, en los últimos 30 años, hasta el punto de constituir más del 50 % de las personas empleadas públicas. Sin embargo, y frente a esta situación, todavía se advierten sustanciales espacios de mejora para que la igualdad formal, reconocida, primero en la carta magna, y desarrollada en la respectiva norma orgánica, espacios de mejora que requieren de acciones concretas tal y como examinaremos en el presente trabajo.

Para ello abordaremos algunos de los ejes de la realidad estadística del empleo público femenino en los diferentes ámbitos de la gestión pública, analizar las características del liderazgo femenino alineadas con el momento de transformación que está experimentando la administración y exponer las principales barreras existentes para la igualdad en el sector público, y aportar elementos de valor para alcanzar la igualdad real.



## 1.- APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO DE IGUALDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

Aunque éste no es un estudio normativo, ni del ámbito jurídico existente y de aplicación en materia de igualdad, sí resulta preciso contextualizar el marco normativo de mayor relevancia, pues la igualdad es un derecho fundamental objeto de reconocimiento, tanto nacional como internacionalmente, y, en consecuencia un deber de garantía por parte de los poderes públicos. A dicho fin debemos destacar las siguientes normas:

- Instrumento de Ratificación del 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979
- Constitución española de 1978

De un modo destacado debemos recordar cómo en su artículo 9 atribuye a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Precepto que se complementa con el reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad en el artículo 14.

- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres

Esta norma dedica especial atención al fomento del principio de presencia o composición equilibrada, entendiéndose por tal la presencia de mujeres y hombres en órganos y cargos de responsabilidad, de forma que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

En el contexto internacional debemos destacar la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015 de una Resolución sobre la agenda, para el desarrollo después de 2015, titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Agenda 2030 que consta de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016 y que se aplica a todos los países. El ODS 5, «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas», se compone de cinco metas, de entre las cuales podemos destacar por su conexión con el objeto del presente análisis las siguientes:

**5.1** Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

**5.5** Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.

En particular, el ODS 5 establece una acción concreta como es la de aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.



Todo ello sin olvidar el marco básico regulatorio del empleo público, constituido básicamente por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) y el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET).

Asimismo, la igualdad entre mujeres y hombres forma parte de los objetivos de la Unión Europea, El principio de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo está consagrado en los Tratados desde 1957 [actualmente queda contemplado en el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)]. El artículo 153 del TFUE permite a la Unión actuar en el ámbito más amplio de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, y, dentro de este marco, el artículo 157 del TFUE autoriza la acción positiva para empoderar a las mujeres. Además, el artículo 19 del TFUE contempla la posibilidad de adoptar legislación para luchar contra todas las formas de discriminación, también por motivos de sexo<sup>1</sup>.

Debemos recordar también cómo la actividad de la administración puede impulsar la igualdad desde su ámbito de gestión, como, por ejemplo, en la contratación pública mediante el establecimiento de cláusulas sociales y condiciones especiales de ejecución vinculadas a la igualdad, tal y como permite la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)<sup>2</sup> y otras normativas como el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, cuya entrada en vigor se ha producido en marzo de 2021.

A pesar de lo avanzado la cita Covid el Informe de la ONU sobre las repercusiones de la Covid-19 en las mujeres y las niñas ofrece datos muy desalentadores y que exigen una rápida reacción. Porque a medida que se han ido desplomando los mercados y cerrando las empresas, han ido desapareciendo millones de puestos de trabajo de mujeres. Y al tiempo que pierden sus empleos remunerados, el trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres ha aumentado de forma exponencial debido al cierre de las escuelas y la mayor necesidad que tienen ahora las personas mayores. El teletrabajo ha supuesto también una piedra más en la mochila de la desigualdad, no porque el sistema lo provoque, sino porque los viejos roles sociales y la falta de corresponsabilidad conducen a ese resultado no deseado. Este conjunto está produciendo graves impactos en los derechos y oportunidades de las mujeres. Según un reciente estudio de una conocida empresa de recursos humanos, la contratación de mujeres en España en el año 2020 cayó un 29%, y el volumen de contratos firmados por mujeres fue de media un 25,8% inferior que el de los hombres.

Porque, a pesar de las múltiples diferencias que existen entre el sector público y el privado, comenzando por la diferencia en el acceso, los problemas más frecuentes con los que

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/59/la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres>

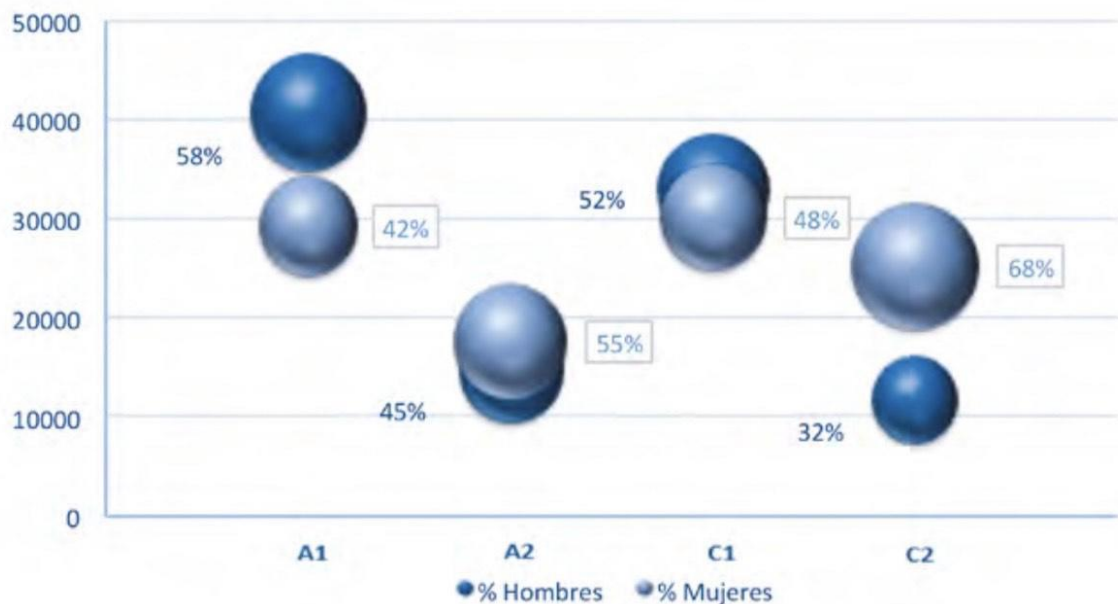
<sup>2</sup> Sin perjuicio de otras medidas como el establecimiento como prohibición de contratar, en el caso de empresas de más de 250 trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres.

se encuentran las mujeres que trabajan en el sector público, son coincidentes: brecha salarial, conciliación, acoso, falta de respeto, dificultades para la promoción profesional, para ejercer el liderazgo. En abstracto podríamos decir que nada de esto debería suceder, partiendo del acceso a través de procesos selectivos marcados por los principios de igualdad, mérito y capacidad, y bajo la norma de que ante idéntico puesto de trabajo hay idéntica retribución, pero la discriminación y la brecha salarial también están presentes en el sector público, pero como examinaremos no es así.

## 2.- LA DESIGUALDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: HABLAN LOS DATOS

### 2.1.- La presencia de la mujer en la administración pública en datos

La información que ofrece el Ministerio de Política Territorial y Función Pública a través del Boletín de empleo apunta a que de los 2.598.481 empleados públicos que hay en España (el 12,97% de la población activa), el 56,76% son mujeres, es decir, que existen en España 1.475.009 empleadas públicas, que se distribuyen por grupos de función según la siguiente proporción:



Número y porcentaje (tamaño de la burbuja) de hombres y mujeres por grupo

Fuente: Boletín n° 88, marzo 2021 Astic

En relación con determinados ámbitos de la actividad pública pueden destacarse algunos datos:

- En Sanidad, Enseñanza (docencia no universitaria) y Justicia donde al menos 7 de cada 10 efectivos son mujeres.

- Las Fuerzas de Seguridad, (con 1 de cada 10 empleados) y Centros Penitenciarios de la Administración General del Estado (con 3 de cada 10) están en el polo opuesto (en la policía nacional, las mujeres ocupan sólo el 7,2% de los puestos de Comisaria principal y el 9,8% de Comisaria).

- Más del 70% de los directivos en empresas estatales españolas son hombres. De las 109 de las que se ha podido establecer sus directivos, sólo siete se encontraban en igualdad y en otras siete las mujeres eran mayoría.

En el ámbito del poder judicial y a pesar de que los datos reflejan que las mujeres son el 54% del Poder judicial, y que cada año las nuevas promociones reciben una incorporación masiva de mujeres, dichos datos no se reflejan en la presencia de éstas en los órganos más prestigiosos, como lo demuestran los siguientes datos (buscar fuente):

- Tribunal Supremo: 14 mujeres (18,1%) frente a 61 hombres (79,2%)
- Audiencia Nacional: 1 mujer frente a 3 hombres
- Audiencias Provinciales: 10 mujeres frente a 50 hombres
- Tribunales Superiores de Justicia: solo 2 de los 17 tribunales se encuentra presidido por una mujer (11,8%), frente a 15 hombres (88,2%)

Sin embargo, en los puestos correspondientes a los Juzgados de 1ª instancia e instrucción nos encontramos con un 66,6% presencia de mujeres, lo que evidencia que las dificultades no se presentan en el acceso, sino en la promoción profesional a los puestos de mayor nivel y categoría.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobaba el 30 de enero de 2020 el II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial, que ha sido elaborado por la Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad<sup>3</sup>. En el apartado dedicado al acceso a la Carrera Judicial por el turno libre de oposición, el texto señala que el 71,2 por ciento de los 188 nuevos jueces y juezas que ingresaron en 2018 eran mujeres, confirmando así la tendencia registrada en años anteriores (53,2 por ciento en 2017 y el 64,1 por ciento en 2016).

En cuanto al Tribunal Supremo, donde hay 16 mujeres y 61 hombres, el Plan reconoce avances “como la entrada de mujeres en todas y cada una de las Salas del Tribunal Supremo por primera vez en la historia, en particular en su Sala Segunda, que ha pasado de no contar con ninguna mujer en 200 años a contar con tres mujeres a día de hoy; o el haberse alcanzado, también por primera vez en la historia, la paridad entre mujeres y hombres en una de las Salas del Tribunal Supremo (Sala Cuarta)”. Apenas hay que remontarse en el tiempo para localizar otro hito, la primera mujer presidenta de Sala en el Tribunal Supremo, año 2020.

Del mismo modo, los datos tampoco reflejan una igualdad en el ámbito de la ciencia, donde, según la UNESCO, tan sólo un 28% mujeres son investigadoras científicas.

<sup>3</sup> <http://www.mujeresjuezas.es/2020/02/04/celebramos-la-aprobacion-del-ii-plan-de-igualdad-de-la-carrera-judicial-aqui-esta-el-texto-de-sus-objetivos-y-ejes-de-actuacion/>

Especialmente en el ámbito STEM, en la UE un 21,5 % de los trabajadores del sector digital son mujeres, y se encuentran otros datos relevantes:

- Solo el 9 % son desarrolladoras o programadoras y tan solo el 19 % de las empresas del sector TIC tienen entre su personal directivo a mujeres.
- Solo un 1,2 % de las mujeres europeas, frente al 6,9 % de los hombres, se gradúa en estudios dentro del ámbito de las TIC. Una vez iniciados los estudios, son muchas más mujeres que hombres, las que abandonan el sector a los pocos años de haber empezado a trabajar.
- En España, el 3% de las mujeres tituladas en estudios superiores lo son en estudios considerados tecnológicos.
- En el ámbito de las administraciones públicas se observa menor presencia de las mujeres en las áreas y departamentos tecnológicos y además, realizan tareas con menos nivel de competencia digital.

En este caso, en particular, si miramos hacia atrás, observamos que no fue siempre así, tal como recoge el informe final del Estudio de las Mujeres en la Era Digital de la UE, el porcentaje de mujeres en este campo era el mismo que en otras áreas en los años 70, pero mientras en las demás ha tendido al 50%, en cambio, en el ámbito de las tecnologías de la información, llegó a su tope a mediados de los 80, y desde entonces no ha dejado de disminuir.

Esta cuestión adquiere especial relevancia por cuanto el desarrollo de la tecnología está monopolizando el futuro y resulta necesario corregir los sesgos que, en materia de género, se producen mediante el recurso a las técnicas de inteligencia artificial. Porque dichos sesgos son, en muchos casos, heredados del ser humano, de los patrones de reconocimiento impuestos, de la programación en la recolección de los datos, por lo que es necesario articular vías para evitar que la inteligencia artificial aprenda nuestros prejuicios y una de ellas es contar con un mayor número de mujeres en las tareas STEM.

## **2.2.- La brecha salarial: menos profunda que en el sector privado, pero brecha**

En materia de conciliación en el ámbito judicial, según los datos del último Plan de Igualdad, durante el periodo 2013-2019 el 97,3 por ciento de las excedencias por cuidado de hijos/as menores de edad o por cuidado de familiares dependientes, el 90,5 por ciento de las reducciones de jornada por este mismo motivo y el 66,7 por ciento de las licencias extraordinarias retribuidas de 15 días para atender necesidades urgentes de conciliación de la vida personal, familiar y profesional fueron concedidas a mujeres.

Y es ahí precisamente, donde entra la brecha salarial, sutil, indirecta, pero brecha al fin y al cabo. En el caso de la Administración General del Estado, el III Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado publicado el pasado 29 de diciembre de 2020, concluye que los hombres tendrán un salario medio por hora de 20,06€ y las mujeres de 18,43€.

Pero también existe la brecha salarial indirecta. Por un lado, como consecuencia de la existencia de puestos de trabajo claramente sectorizados por género, feminizados, los relativos



al cuidado de las personas y a su bienestar, y masculinizados, los puestos técnicos de prestigio tradicional, abogados, ingenieros, etc., donde se observa un mayor nivel retributivo. Diferencia salarial que también se produce porque son las mujeres, en su mayoría, las que se acogen a reducción de jornada y permisos, para el cuidado de niños y mayores, con el peso que para su promoción profesional adquiere esta circunstancia.

En cuanto al tema salarial, también se encuentra presente de un modo destacado en las mujeres en el ámbito de la tecnología digital, de media, las mujeres ganan un 18,9 % menos que los hombres, si bien no circunscrito al ámbito del sector público.

### **2.3.- La importancia del lenguaje para visibilizar y comprender**

El lenguaje importa, por una parte, por la visibilidad que aporta a la existencia de mujeres en determinados puestos. Como sucede con la utilización del término presidenta, rechazado por inapropiado, y por no tener la suficiente valía, cuando como nos recuerda el Diccionario Panhispánico de dudas: “Aunque “presidente puede usarse como común en cuanto al género (el/la presidente), es preferible hoy usar el femenino “presidenta”, documentado en español desde el siglo XV y registrado en el diccionario académico desde 1803.” Sin embargo, más de doscientos años después seguimos rechazando su utilización.

Y el lenguaje importa desde el punto de vista de la necesidad de conocer términos y conceptos de situaciones, realidades y escenarios que son punto común para muchas profesionales del sector público, pero que no siempre identifican, como ejemplo:

- **Manterumping:** cuando una mujer es continuamente interrumpida por un hombre;
- **Mainsplaning:** cuando un hombre explica ideas a las mujeres dando por sentado que no las saben
- **Bropropriating:** cuando un hombre se apropia de la idea de una mujer.
- **Techo de cristal (Glass Ceiling):** cuando una mujer, a pesar de su cualificación y competencia, no consigue avanzar en base a prejuicios de género
- **Techo de diamante:** que impide que a las mujeres se las valore por criterios estrictamente profesionales (Amelia Valcárcel)
- **Suelo pegajoso (sticky floor):** en referencia a las tareas tradicionales encomendadas a la mujer que le impiden despegar en su ámbito profesional.
- **Acantilado de cristal (glass cliff):** cuando se encomienda el liderazgo a las mujeres ante situaciones de crisis y complejas por la elevada posibilidad de fracaso. Si bien en este caso también tiene la dimensión de que las mujeres tienen mayor probabilidad de éxito por estar acostumbradas a tener que superar más dificultades que los hombres.

### 3.- PLANES DE IGUALDAD: UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA PARA LA IGUALDAD REAL

De todas las estrategias dirigidas a alcanzar la igualdad real existe una que, por su definición, contenido y marco obligacional se presenta como la más completa, estamos hablando de los Planes de Igualdad. Planes que establecerán los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución En el sector privado y sin perjuicio de la obligación de las empresas de respetar la igualdad de trato y oportunidades en el ámbito laboral, se contempla el deber de elaborar un plan de igualdad en función del umbral de trabajadores que tengan (obligatorio para las empresas de más de 50 trabajadores y en aquellas obligadas por convenio colectivo, según el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo). Recientemente, se ha dado un paso más en la materia, con la concreción de la elaboración de los planes y su registro a través del Real Decreto-ley 901/2020, de 13 de octubre, anteriormente citado.

En el caso de las administraciones públicas, esta obligación genérica se recoge en el artículo 64 LOI, que recoge el mandato al Gobierno para la aprobación, al inicio de cada legislatura, de un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado (AGE) y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Por Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública, se publicaba el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el III Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella<sup>4</sup>, instrumento de referencia en el sector público en este momento, por su actualidad.

En el mismo se contemplan seis ejes de actuación, es donde se desarrollan 68 medidas de carácter transversal, que resumidamente se desgranar a continuación:

#### **Eje 1. Medidas instrumentales para una transformación organizativa.**

Entre las medidas cabe destacar:

- La realización de estudios y boletines informativos con perspectiva de género.
- El fortalecimiento de la red de las Unidades de Igualdad y su coordinación.
- La inclusión efectiva de la perspectiva de género en la producción normativa a través de informes de impacto de género idóneos.
- El desarrollo de un Protocolo contra el Acoso sexual y el Acoso por razón de sexo que haga de la AGE un espacio libre de violencia de género en el ámbito laboral.

#### **Eje 2. Sensibilización, formación y capacitación.**

---

<sup>4</sup> Con anterioridad, la aprobación de los Planes de Igualdad en la AGE: el primero, por Resolución de 20 de mayo de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública (BOE 1 de junio); y, el segundo, por Resolución de 26 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (BOE 10 de diciembre).

En este eje el Plan contempla:

- El diseño de un Plan Integral de formación en igualdad y el desarrollo de herramientas metodológicas para su total expansión.
- Continuar con la sensibilización en el personal de la AGE.

### **Eje 3. Condiciones de trabajo y desarrollo profesional.**

Tiene como fin captar y retener talento femenino, promoviendo el desarrollo de la carrera profesional de las mujeres, creando las condiciones que faciliten el logro de la eliminación de la brecha retributiva de género presente en la AGE.

### **Eje 4. Corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, familiar y laboral.**

Pretende avanzar en la materia ya iniciada en planes anteriores, apostando por la corresponsabilidad. Se incluyen medidas para fomentar la formación y el acceso a promoción interna y para reequilibrar situaciones desfavorables como las excedencias por agrupación familiar o los permisos para personas con familiares a cargo.

### **Eje 5. Violencia contra las mujeres.**

En este plano encontramos un conjunto de medidas de gran potencia para erradicar esta lacra social, mediante la formación y sensibilización, así como la elaboración de directrices y medidas para apoyar y proteger a la víctima.

### **Eje 6. Interseccionalidad y situaciones de especial protección.**

Pretende incorporar, por primera vez, una propuesta de actuación frente a diferentes formas de desigualdad o discriminación contra las mujeres que pudiese darse en el seno de la AGE, exhibiendo el carácter innovador y avanzado de este Plan. Entre otros aspectos se incluye dentro de los diagnósticos comparados y medidas relacionadas con incapacidad, todo tipo de discriminación y atención a la diversidad sexual.

Los planes de igualdad permiten actuar en una doble dimensión, externa e interna, y en esta última, la interna, resulta clave el reforzamiento de la capacitación y formación en liderazgo, en habilidades directivas, el recurso a programas de mentoring, que permitan desterrar patologías crónicas como el “síndrome de la impostora”, medidas que deben articularse en el marco de los planes de igualdad, pero también en los planes de formación y aprendizaje.

## **4.- LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL COMO EJE DE IGUALDAD**

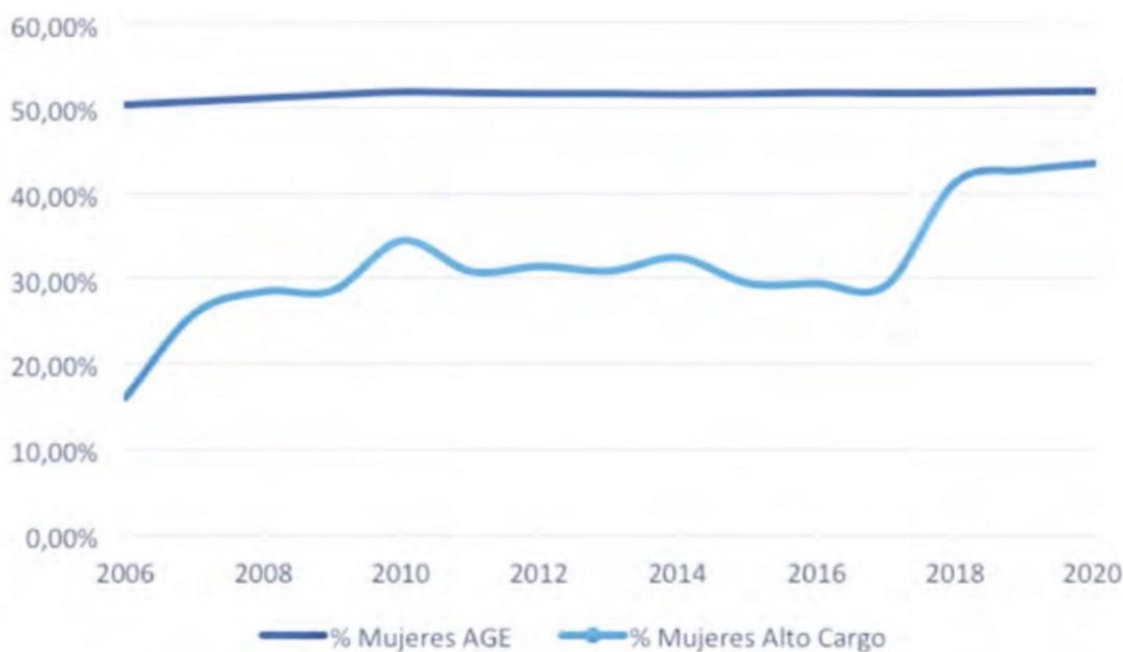
### **4.1.- La inexistente dirección pública profesional y la brecha de género**

A pesar del artículo 103 de la Constitución establece el acceso al empleo público sobre la base de los principios de mérito y capacidad y así se ve refrendada en las normas de aplicación a los correspondientes procesos selectivos, el acceso a los niveles directivos y predirectivos no se ajustan en idéntica medida, dada su provisión, en muchos casos por libre designación, con escasa vinculación a los méritos profesionales, adscripciones provisionales y



comisiones de servicios, entre otras formas de previsión, que abren la puerta a la desigualdad, en cuanto no siempre se toman en consideración criterios objetivos y profesionales.

De la información recogida en el III Plan de Igualdad de la AGE, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, en los últimos años se observa una tendencia al alza en desempeño por las mujeres de puestos calificados como altos cargos, tendencia que, no obstante, habría que analizar de forma desagregada en atención a las ramas de gestión, pues en gran medida, la presencia de mujeres en los denominados altos cargos (de conformidad con la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del ejercicio del alto cargo, se concentran en las áreas de los cuidados a las personas, igualdad, etc., dejando los puestos “de poder”, a altos cargos hombres.



*Porcentaje de mujeres Alto Cargo VS mujeres AGE.*

*Fuente: Boletín nº 88, marzo 2021 Astic*

Y ello, a pesar de que la aprobación del EBEP en el año 2007 abrió un horizonte de esperanza en cuanto a la configuración de la dirección pública profesional al contemplar en su artículo 13 la posibilidad tanto de que el gobierno del Estado como los órganos de gobierno de las comunidades autónomas estableciesen, en desarrollo del propio EBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, y atribuyendo la condición de personal directivo a aquél que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, así como una serie de reglas en cuanto a su designación y evaluación.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del EBEP el desarrollo de una dirección pública profesional sigue siendo una tarea pendiente, encontrando

únicamente algunos desarrollos autonómicos, y, en el ámbito local la creación de una categoría que podríamos calificar de híbrida entre la dirección pública profesional y la política tras la reforma de 2003, y la introducción en el artículo 130 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, de una clasificación de órganos directivos<sup>5</sup>. Sin perjuicio de ello, al cierre del presente artículo se ha presentado el Anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía que, entre otras cuestiones, tiene por objeto la regulación del estatuto del directivo público y se ha anunciado la inclusión de la figura en la futura ley de función pública de la administración general del estado.

La ausencia de publicidad de las convocatorias en muchos casos las convierte en cotos cerrados para el acceso de unos pocos, la deliberada ambigüedad en los procedimientos de provisión, la falta de exigencia de requisitos vinculados al ejercicio de las funciones directivas, tanto en su dimensión de formación, como de experiencia y competencias directivas y la excesiva vinculación política son algunos de los obstáculos que debe salvar un sistema de dirección pública profesional de verdad<sup>6</sup>.

Por ello la afirmación de la igualdad pura en el ámbito del sector público es errónea, en cuanto si bien en determinados procesos se cumplen los principios de mérito, igualdad y capacidad, y es precisamente ahí donde las mujeres obtienen resultados similares a los de los hombres, en otros casos, como sucede con la utilización del procedimiento de libre designación, se produce un desequilibrio claro a favor de los hombres. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía donde el 64% son mujeres y 36% son hombres: sólo el 28,73% de esas mujeres ocupan cargos directivos medios, mientras que el porcentaje del total de hombres es del 40,74%.

#### **4.2.- El liderazgo femenino en la transformación de la administración pública: las soft skills**

El momento de transformación que está experimentando la sociedad en su conjunto y el sector público en particular nos sitúa ante escenarios inéditos, que son, por una parte, el producto del nuevo marco jurídico aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas, y más allá de ello, con sus conceptos y aplicaciones prácticas, con la mejora continua que suponen las dinámicas de innovación, abriendo puertas y ventanas en las organizaciones, dando entrada a la participación ciudadana. Y, por otra parte, fruto de la propia evolución de la sociedad, acostumbrada al manejo de las nuevas tecnologías en su vida cotidiana y demandante de un nuevo modelo de administración, abierta, proactiva, transparente y participativa.

Para responder a esta situación, cada vez resulta más evidente la necesidad de complementar los perfiles TIC, ya apuntados, con otras capacidades relacionadas con la creatividad, la reflexión y el espíritu crítico que acompañen los procesos de digitalización de las administraciones y en los que deben representar un papel destacado las mujeres que forman

<sup>5</sup> Y sin perjuicio de algunas regulaciones autonómicas que contemplan esta figura, como sucede con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi

<sup>6</sup> Datos obtenidos de la encuesta realizada por la Asociación de Dirección Pública Profesional a sus asociados para determinar los elementos clave del sistema de dirección pública profesional  
<https://asociaciondireccionpublicaprofesional.blogspot.com/2020/01/la-adpp-identifica-los-elementos-clave.htm>

parte del sector público, y que se vertebran en torno al concepto de las soft skills. En este contexto, las formas de liderazgo deben destacar valores y competencias que incentiven estas aptitudes en todos los grupos de empleados públicos, pero fundamentalmente en aquellos grupos que van a sufrir de manera más clara los efectos de la digitalización, y en este contexto debe ponerse de relieve la mayor presencia de la mujer en los puestos auxiliares y, en consecuencia, la futura mayor demanda de perfiles profesionales cualificados en las administraciones públicas.

Y en este proceso es donde cobra especial importancia la configuración del liderazgo femenino como liderazgo transformador en la dirección pública profesional. Entre las características que destacan en el liderazgo femenino, de conformidad con algunas investigaciones, pueden apuntarse el trabajo en redes, trabajo en equipo y búsqueda de consenso, lo que determina un ambiente laboral más favorable. Según la abundante literatura existente pueden sistematizarse las principales barreras con que se encuentran las mujeres que aspiran a niveles directivos se mantienen, principalmente en tres áreas: cultura de las organizaciones, roles tradicionales y responsabilidades domésticas. Las medidas que pueden adoptarse para superar dichos obstáculos se refieren a la compatibilidad entre la vida personal y familiar y la carrera directiva, al logro de la promoción profesional y a las acciones específicas que pueden realizar las empresas<sup>1</sup>.

Porque frente a modelos tradicionales de liderazgo, basados en gran medida en la jerarquía, en la demostración del poder y en la competitividad y un alto nivel de control, las nuevas dinámicas relacionales, las nuevas tecnologías y la cada vez mayor importancia de nociones como la inteligencia colectiva y la inteligencia emocional, han ido dando paso a la aparición de un nuevo modelo de liderazgo más asociado a las soft skills, a las conocidas como competencias blandas, un ámbito que encaja perfectamente en el modelo de liderazgo femenino, para la gestión de equipos, resolución de conflictos y una buena comunicación.

## **5.- LA ESTRATEGIA DE TEJER REDES: LA ASOCIACIÓN DE MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO**

Como veíamos, las mujeres alcanzan prácticamente un millón y medio de personas al servicio de la gestión pública, por lo que, ante la constatada necesidad de reforzar las medidas, procedimientos y estrategias para la igualdad, resultaba preciso tejer redes entre ellas para sumar. Para ello nace la Asociación de Mujeres en el Sector Público, como una iniciativa que pretende unir a todas las mujeres empleadas públicas, con el objetivo de dar mayor visibilidad al talento y al trabajo que desarrollan. Porque en estos tiempos de cambio y de transformación del sector público, la aportación de las mujeres es fundamental para cambiar los modelos de gestión y conseguir la modernización de las administraciones públicas.

Desde la Asociación se pretende mantener y favorecer la posición de la mujer como empleada pública así como la defensa de los intereses que le son propios, promover una mayor visibilidad del papel de las profesionales del sector público, fomentar la igualdad en el acceso y en el ejercicio de los puestos de responsabilidad, dirección y gestión del sector público, así como promover medidas a favor de la conciliación familiar y personal y promover la presencia paritaria de la mujer en los foros y espacios de reflexión y debate, jornadas y conferencias,

comisiones, y realizar estudios, investigaciones y proyectos empresariales que contribuyan a la mejor de la situación de las mujeres en la AAPP, entre otras medidas.

Porque es preciso abordar un cambio en la cultura organizativa que permita visibilizar el trabajo de las mujeres, ya que la administración no puede permitirse desperdiciar la mitad de su talento. Para ello, se abordan distintas líneas de trabajo. Por una parte, la ya mencionada, de promocionar la igualdad en los puestos directivos y predirectivos, con un nuevo estilo de liderazgo, llevando a cabo un estudio que nos permita la radiografía de la situación en el sector público.

Y también promoviendo la presencia de mujeres profesionales en foros, congresos, y comités de expertos, en los que en muchos casos la presencia de la mujer, cuando está, es puramente testimonial, con acciones, como la reciente del Ministerio de Exteriores negándose a enviar representación a este tipo de eventos cuando no haya participación femenina. Por otra, muy importante, fomentando medidas de conciliación personal y familiar, pero no sólo para que puedan acogerse a ellas, sino también para que acogerse a ellas no lastre su carrera profesional.

## **6.- CONCLUSIÓN: NO ES LA LEY, ES LA EDUCACIÓN**

Decía la jueza estadounidense Ruth BADER GINSBURG que "Las mujeres pertenecen a todos los lugares donde se toman decisiones. No debería ser que las mujeres sean la excepción", porque la presencia de las mujeres en todos los niveles, también en el poder, ayudará a derribar barreras. Por eso, la primera propuesta es precisamente, actuar con las mujeres como líderes, con igual representación y poder de decisión, en la línea de la reivindicación de la jueza GINSBURG.

Propuestas que requieren el refuerzo de la corresponsabilidad, porque una de las tareas pendientes a nivel social se encuentra en garantizar la corresponsabilidad, y es deber de la administración pública, poner los medios para que sea efectiva. Una vez más, los datos son suficientemente elocuentes, pues según datos de 2015 del INE (Instituto Nacional de Estadística), los hombres con hijos y pareja que trabajan dedican 20,8 horas de media a la semana a realizar actividades de trabajo no remunerado, frente a las 37,5 horas de las mujeres en igual situación. Sobre la situación en el hogar y su impacto en el desempeño profesional ha venido a impactar claramente la crisis sanitaria generada por la Covid-19, y su vinculación con la generalización del modelo organizativo del teletrabajo. La implantación del teletrabajo en las administraciones públicas está en el debate desde hace tiempo, y como reivindicación ha estado muchas veces asociada a la conciliación, y no al cumplimiento en sí de objetivos de la organización.

Ante esta situación, la Asociación de Mujeres en el Sector Público<sup>7</sup> puso en marcha la realización de una encuesta en plena pandemia, entre cuyas conclusiones puede destacarse que, en general, el teletrabajo ha tenido una muy buena acogida entre todos los perfiles, y a la

---

<sup>7</sup> Se pidió la colaboración desde redes sociales y la respuesta fue abrumadora. En solo una semana se recogieron 1.134 respuestas. Pero esta acogida ha sido mucho mayor entre las mujeres, ya que han contestado en total un 89,8% de mujeres, lo que ya nos indica que es una preocupación mayor para ellas



mayoría le gustaría poder seguir teletrabajando en el futuro, pero resulta muy reveladora la diferente motivación entre hombres y mujeres. En el caso de los hombres, porque consideran que con ese modelo organizativo son más productivos, en el caso de las mujeres porque les permite conciliar mejor. En el momento de la encuesta no existía marco básico regulatorio, laguna que ha sido cubierta por el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19<sup>8</sup>.

Pero, sin duda, la mejor de las propuestas, la mejor de las estrategias para alcanzar la igualdad real, es la educación, en igualdad, en corresponsabilidad, sentando las bases para el respeto a los derechos de todas las personas, con independencia de su género, raza, religión o ideología. Porque la educación condiciona claramente las decisiones de futuro, los roles en la sociedad y el desempeño profesional. Se trata de un tema que tiene que ver poco con el género y mucho con la cultura, como se puede ver en el ámbito stem, pues es la visión social y cultural la que ha convertido los ordenadores en un juguete para niños (en masculino), tal y como relatan MARGOLIS y FISHER, en su obra *Unlocking the Clubhouse*.

Porque la igualdad de género y los derechos de las mujeres son esenciales para superar juntos esta pandemia, para recuperarnos más rápidamente y para construir un futuro mejor para todos, para la sociedad en su conjunto, tal y como dice António GUTERRES, Secretario General de la ONU, resulta necesario seguir sumando esfuerzos para alcanzar la igualdad real.

## BIBLIOGRAFÍA

### *ASOCIACIÓN MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO. BLOG:*

COUTO MARÍA, Bárbara. “Resultados de la encuesta sobre el impacto del teletrabajo en las mujeres”, 2020.

<https://mujeresenelsectorpublico.com/resultados-de-la-encuesta-sobre-el-impacto-del-teletrabajo-en-las-mujeres/>

IGLESIAS, Virtudes y MADRID, Pilar. “Plan para la Igualdad de género en la AGE”, 2021

<https://mujeresenelsectorpublico.com/plan-para-la-igualdad-de-genero-en-la-age/>

LANGA REYES, M<sup>a</sup> Jesús. “Efecto Pigmalión, otros efectos y síntomas que se pueden dar en las mujeres del sector público”, 2020

<https://mujeresenelsectorpublico.com/efecto-pigmalion-otros-efectos-y-sintomas-que-se-pueden-dar-en-las-mujeres-del-sector-publico/>

---

<sup>8</sup> Al cierre del presente trabajo se encuentra en período de consulta pública previa por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración General del Estado.

MARTÍNEZ, Sonia. “Términos para la igualdad”, 2021  
<https://mujeresenelsectorpúblico.com/terminos-para-la-igualdad/>

RUIZ FLOREZ, C. “Brecha digital de género... también en el sector público”, 2019  
<https://mujeresenelsectorpúblico.com/brecha-de-genero-digital-tambien-en-el-sector-publico/>

SÁNCHEZ ZAPATA, Paz. “Mujeres, Innovación y Liderazgo”, 2021  
<https://mujeresenelsectorpúblico.com/mujeres-innovacion-y-liderazgo/>

SANZ CÓRDOBA, Sonia. “Hacia un liderazgo femenino en las transformaciones del sector público”. Blog Asociación Mujeres en el Sector Público, 2019  
<https://mujeresenelsectorpúblico.com/hacia-un-liderazgo-femenino-en-las-transformaciones-del-sector-publico/>

BARBERÁ, Ester; SARRIÓ, Maite.; RAMOS, Amparo. (Coord.) 2000 «Mujeres directivas: promoción profesional en España y en el Reino Unido». Institut Universitari d'estudis de la Dona Universitat de València Valencia,  
[http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Recens05.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Recens05.pdf)

CAMPOS ACUÑA, Concepción. “Liderazgo femenino en la dirección pública profesional: una ecuación win-win”, en Especial Directivos, Hacia una Dirección Pública Profesional, Wolters Kluwer, 2020

CÓPPULO, Silvia. “Cómo liderar presencialmente y en remoto a raíz de la crisis de la Covid-19. Comunicación, gestión del cambio y transformación de competencias realizado”, Observatorio del Liderazgo en la Empresa y UPF Barcelona School of Management, 2021

DE LA PLAZA, María y PORRAS, Ana. “Situación de las Mujeres en el Sector Público, con referencia a las TIC”. Boletic, nº 88, marzo 2021

MARGOLIS, Jane y FISHER, Alan. Unlocking the Clubhouse, 2003

#### OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

ONU. Informe de políticas: las repercusiones de la COVID-19 en las mujeres y en las niñas, 2020

III Plan de Igualdad de la Administración General del Estado, 2021

II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 2020





## EL LÍMITE AL ASOCIACIONISMO LOCAL SEGÚN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA: EL CONTROL DE FONDOS PÚBLICOS. EL CASO ESPECIAL DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL

Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA

*Interventor del Excmo. Ayuntamiento de Cártama*

### SUMARIO:

1. Introducción: Recapitulando el confuso asociacionismo local en España
2. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y su intento de ordenar el sector público local
3. El derecho de asociación de las Entidades Locales para la gestión de sus competencias mediante la ejecución de obras y servicios y su derecho fundamental de asociación
4. Asociaciones de municipios para la gestión de obras y servicios: Las entidades de cooperación territorial reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Autonomía Local de Andalucía
5. El derecho de asociación de los municipios entre sí fuera de las posibilidades de creación de entidades locales
  - 5.1. Posibilidad de asociación de los municipios para la promoción y protección de sus intereses comunes conforme a la legislación de régimen local (Disposición Adicional 5ª de la Ley de Bases de Régimen Local)
  - 5.2. Posibilidad de asociación de los municipios como derecho fundamental reconocido en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación
6. El derecho de asociación de los municipios con entidades privadas
7. El caso especial de los Grupos de Desarrollo Rural (o Grupos de Acción Local) en Andalucía y las aportaciones de los municipios
  - 7.1. Legislación específica de los Grupos de Desarrollo Local
  - 7.2. Legislación General de las Asociaciones
  - 7.3. Legislación específica de régimen local
8. Conclusiones

## 1.-INTRODUCCIÓN: RECAPITULANDO EL CONFUSO ASOCIACIONISMO LOCAL EN ESPAÑA

España presenta, al igual que el resto de los países del sur de Europa, una planta municipal muy fragmentada así como una enorme diversidad municipal en términos demográficos y económicos. Nunca ha tenido una política de sistemática de reducción del número de municipios<sup>1</sup> como sucedió en los países del norte de Europa, sino que se optó por mantener el histórico formato del mapa municipal y la articulación de estructuras intermunicipales de gestión conjunta de servicios, o de cooperación y asistencia<sup>2</sup>, la denominada “Estrategia del Sur”.

Sin embargo la opción escogida no ha demostrado ser satisfactoria ni en términos de eficacia ni de eficiencia, además de contar con el déficit democrático derivado de la falta de elección directa de los representantes de dichas entidades<sup>3</sup>. Tampoco ha existido ni el liderazgo ni la implicación de niveles de gobierno superiores para conseguir un modelo menos anárquico y más ordenado tal y como sucedió en otros países como Francia en los que este proceso se realizó con una pauta clara<sup>4</sup>. El resultado es la existencia de diversas asociaciones de municipios configuradas con los más diversos ropajes jurídicos y para los más diversos fines y que no han demostrado conseguir los objetivos para los que han sido creadas de forma eficiente cuando no terminan por ser más que otro agujero de gasto público de los que el humilde contribuyente parece que nunca conseguirá librarse.

La confusión existente se ha acrecentado por el reconocimiento primero por parte del Tribunal Constitucional y después por la legislación positiva del derecho de asociación de las entidades públicas. Derecho fundamental de asociación que tiende a confundirse con las posibilidades asociativas que reconoce la legislación de régimen local a los municipios y otras entidades locales para el desarrollo de sus competencias mediante la realización de obras y/o servicios (básicamente mancomunidades y consorcios). En este sentido debe destacarse que el derecho de asociación de las entidades locales, fuera del marco establecido en la normativa de régimen local y por lo tanto sin normativa específica, ha servido en ocasiones *“para encubrir figuras para las que no se había ideado el asociacionismo municipal, utilizando tácticamente esta figura, efecto éste que, con seguridad, ni remotamente estuvo en la intención del legislador, pero que nos recuerdan circunstancias parecidas de organismos creados con una finalidad distinta pero que sirvieron de “puente” para la tan merecidamente criticada huida del Derecho Administrativo”*<sup>5</sup>.

- 1 RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: “Estructura institucional y organización territorial en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes”, *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47. Núm. 3: pág. 71
- 2 BAYONA ROCAMORA, Antoni: “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico”, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Gobierno y Democracia Local. Varios autores : pág. 239
- 3 BAYONA ROCAMORA, Antoni: “La planta municipal...” op.cit, pág. 240.
- 4 RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: “Estructura institucional...” , pág. 72.
- 5 GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El asociacionismo municipal y la necesidad de dotación de un adecuado marco normativo (II)”, “La Administración al día”. Revista Digital del Instituto Nacional de la Administración Pública, 23 de marzo de 2012.

Sin perjuicio de lo anterior ya se adelanta que desde nuestro punto de vista la legislación existente y en particular la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) traza una clara línea de diferenciación entre uno y otro tipo de asociación que se concreta en el necesario control de los fondos públicos que debe existir en el ejercicio de las competencias de la correspondiente entidad local y en los límites a su aportación como socio en el caso de las asociaciones que no tengan naturaleza pública.

## **2.-LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SU INTENTO DE ORDENAR EL SECTOR PÚBLICO LOCAL.**

La constatación de la situación descrita en el apartado anterior hizo que se estableciese como uno de los fines de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) poner un poco de orden en el sector público local. Dicha Ley, dictada en un contexto de crisis económica, tomó determinadas medidas con la intención de adaptar la organización jurídico administrativa a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Dentro de dicho marco se incluyen medidas dirigidas a la disminución de la planta municipal, la racionalización de las estructuras administrativas y la gestión coordinada de servicios municipales. Así se pueden citar las siguientes:

1.-Reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales como ente que coordine la gestión de los servicios de municipios de menos de 20.000 habitantes.

2.-Medidas concretas para incentivar la fusión de municipios.

3.-Límites a la creación de nuevos municipios.

4.-Revisión de los entes instrumentales de las Administraciones Locales estableciendo límites a su creación si no se garantiza su sostenibilidad, la obligación de disolución en aquellos supuestos en los que no tengan recursos suficientes para su mantenimiento y la prohibición de los entes instrumentales de segundo nivel.

En algunos aspectos quizás sea demasiado pronto para juzgar el éxito de la LRSAL sin embargo parece que ha fracasado en relación con la fusión de municipios y la coordinación de servicios por parte de las Diputaciones Provinciales. Sin perjuicio de lo anterior sí parece haber conseguido al menos frenar la natural “entropía” de la administración local siendo ahora más complejo la creación de nuevas entidades o la escisión de municipios.

### 3.-EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA LA GESTIÓN DE SUS COMPETENCIAS MEDIANTE LA EJECUCIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS Y SU DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN

La Administración Local, por ser la administración más cercana al ciudadano, es la que más demandas recibe de los mismos, sin embargo, es también la de menor capacidad económica y de gestión lo que supone la existencia de una tendencia natural a la asociación de los municipios para aunar recursos y conseguir economías de escala.

Así, en los primeros treinta años de régimen democrático y hasta la gran recesión el número de mancomunidades ha ido creciendo paulatinamente, sin embargo, en general no han sido un modelo de gestión hasta el punto de que muchas de ellas se hallaban, ya antes de la gran recesión, prácticamente sin funcionamiento<sup>6</sup>. En este sentido, si bien la voluntad asociativa de los municipios se debe a necesidades objetivas de unir recursos y medios para poder alcanzar las economías de escala necesarias para la eficaz y eficiente prestación de determinados servicios, dicha voluntad, tal y como hemos dicho anteriormente, no ha seguido una pauta común habiéndose creado diversos entes asociativos, mancomunidades, consorcios, agrupaciones de municipios, etcétera.

Este tipo de asociaciones, creadas para aunar recursos a efectos de ejecutar de forma más eficiente y eficaz competencias municipales es natural en los municipios y se halla reconocido a nivel europeo en el artículo 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>7</sup>. Sin embargo, tanto las posibilidades de cooperación como el derecho de asociación de municipios y entidades locales existe conforme a lo que concrete la legislación de régimen local de cada estado.

Este derecho de asociación de las entidades locales ha cristalizado en dos manifestaciones completamente diferentes y que no deben confundirse<sup>8</sup> que son las posibilidades de creación de nuevas entidades locales (las reguladas en el Título IV de la Ley de Bases de Régimen Local “otras entidades locales” y en el Título V de la Ley de Autonomía Local de Andalucía que los denomina “entes de cooperación territorial”) así como la posibilidad de las entidades locales de crear asociaciones de ámbito estatal o autonómico para la protección de sus intereses comunes conforme a la Disposición Adicional 5ª de la LBRL. Finalmente, conforme al derecho fundamental de asociación, que también tienen las entidades jurídico públicas y por lo tanto las entidades locales, se han creado asociaciones conforme a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA).

6 RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: “Estructura institucional...”, op. cit, pág. 74.

7 El artículo 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local establece: “1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las Entidades de otros Estados”

8 GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El asociacionismo municipal y la necesidad de dotación de un adecuado marco normativo (I)”, “La Administración al día”. Revista Digital del Instituto Nacional de la Administración Pública, 21 de marzo de 2012.



#### 4.-ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS PARA LA GESTIÓN DE OBRAS O SERVICIOS: LAS ENTIDADES DE COOPERACIÓN TERRITORIAL REGULADAS EN LA LBRL Y LA LAULA

Las entidades de cooperación territorial son entidades reguladas por la legislación de régimen local y que se caracterizan por ser entes creados para el ejercicio de las competencias municipales en común, es decir para la realización de obras o el establecimiento de servicios. Dichas entidades locales se hallan reguladas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). No deben confundirse estos entes asociativos a los que nos estamos refiriendo (Mancomunidades, Consorcios y otras entidades de cooperación territorial) con las agrupaciones de municipios (Comarcas y Áreas Metropolitanas). Éstas últimas serían creadas por Ley del Parlamento de Andalucía no pudiendo nacer simplemente por la voluntad asociativa de los municipios sin perjuicio de que puedan adoptar la iniciativa para su creación, en su caso.

Concretamente la Ley de Autonomía Local de Andalucía regula como entes de cooperación territorial<sup>9</sup> los siguientes:

1.-Mancomunidades.- se definen con una manifestación del derecho de asociación de municipios para la “planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia” (artículo 63.1).

Aparte de remarcar nuevamente que se trata de un derecho de los municipios, es decir que no tienen por qué contar con ningún tipo de impulso de otro nivel de gobierno, los municipios únicamente pueden asociarse para la ejecución de una competencia propia y local<sup>10</sup>, destacándose, además, que en todo caso deberán tener una finalidad determinada (apartado 2 del citado artículo 63). El que tengan tener una finalidad determinada iría más allá de que dicha finalidad venga determinada en sus Estatutos sino que significaría también la obligación de que sus competencias se definan en términos concretos y precisos<sup>11</sup>. Esta última interpretación parece coherente con la finalidad de las mancomunidades, que es “la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia” a efectos de conseguir una gestión más eficaz y/o eficiente. La realización de otro tipo de actividades puede dar lugar a la creación de un ente administrativo intermedio sin una finalidad clara que duplicaría servicios y coste económico para las maltrechas economías municipales.

9 La LAULA también permite en su artículo 39 la gestión de servicios por varios Ayuntamientos mediante la creación de una Sociedad Interlocal, sin embargo se regula dentro de los “Modos de gestión de los servicios públicos” y no es, en puridad, una manifestación del asociacionismo local al que nos estamos refiriendo y por lo tanto está fuera del ámbito de este trabajo.

10 La redacción del artículo es clara al exigir que se trate de una “competencia propia”. Sin embargo ya el Tribunal Supremo se había pronunciado con rotundidad en múltiples ocasiones exigiendo que los fines de la Mancomunidad deben ser el ejercicio de competencias locales y proscribiendo la creación de mancomunidades para otras finalidades. Así sentencias como la 17513/1992, de 27 de mayo, la 971/2000, de 10 de febrero (rec. 2663/1994) o la 2826/2007, de 17 de abril (rec. 2694/2004).

11 BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2010): “Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía: Mancomunidades y Consorcios”, *Nuevas Políticas Públicas*, n.º 6/2010, pág. 65

La LAULA establece este ente como el modelo más genuino de “cooperación territorial”. Se deja un amplio margen a los estatutos de la mancomunidad pero se establecen también unos principios claros en relación con la necesaria representatividad de los municipios mancomunados, su régimen jurídico y sus aportaciones.

2.-Consorticios.- conforme a lo establecido en el artículo 78 de la LAULA “El consorcio es una entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés común, y sometida al Derecho Administrativo”.

La especialidad de los Consorticios es la posibilidad de participación de entidades públicas diferentes a los municipios que podrían ser otras entidades locales (señaladamente diputaciones provinciales), la propia Junta de Andalucía o la Administración General del Estado e incluso la participación de entidades privadas que tengan intereses comunes con las entidades consorciadas.

Conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo citado “Los consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta ley”.

En todo caso debe destacarse que la regulación de la LAULA sobre esta entidad local debe coherenciarse con lo establecido en relación con los mismos por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que derogó la regulación existente en la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

3.-Otras entidades de cooperación territorial.- La LAULA, fuera de las entidades señaladas más arriba contiene una “cláusula de cierre” que, muy acertadamente, consigue ordenar el ejercicio “asociativo” de competencias por parte de los municipios.

Así su artículo 62.2.c), al enunciar las entidades de cooperación territorial e inmediatamente después de enunciar las Mancomunidades y los Consorticios, establece que:

*2. Son entidades de cooperación territorial:*

*a) Las mancomunidades de municipios.*

*b) Los consorcios.*

*c) Cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía y que se ajuste a los fines y principios de la presente ley.*

La concreción de a qué entidades se refiere el precepto “a priori” resulta difícil<sup>12</sup> y, en este sentido nos inclinamos, tal y como se ha dicho, porque dicho precepto trata de evitar la creación de entidades diferentes a las reguladas en la normativa pero que comparten con ellas finalidades y, por lo tanto, no deben escapar de los controles

12 BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2010): “Las entidades ...”, op.cit., pág. 65

inherentes a dicha actividad administrativa tratando de evitar la denominada “huida del derecho administrativo”.

Efectivamente, este apartado supone una importante garantía en relación con el adecuado ejercicio de las competencias locales así como del control de fondos públicos si lo relacionamos con el 86.4 que establece:

*“4. En todos los demás aspectos relativos al régimen de financiación, presupuestario y de contabilidad se aplicarán las normas generales de la legislación reguladora de las haciendas locales”*

Así por lo tanto estos dos artículos suponen que las competencias responsabilidad de los municipios (“el desempeño de servicios, obras e iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía”) se realizarán, en todo caso, por una entidad de cooperación territorial y que la gestión de los fondos públicos estará sometido al régimen público de rendición de cuentas y las garantías inherentes al mismo aplicándose al respecto el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), lo que incluye, por ejemplo la existencia de un órgano interventor que debe ser un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional.

Esta “garantía”, si bien podría inferirse de la legislación existente, se reconoce de forma explícita y se entiende como absolutamente imprescindible sobre todo si se tiene en cuenta el régimen de aportaciones de estas entidades. Dichas aportaciones son establecidas directamente por el máximo órgano colegiado de la entidad local de cooperación previa una simple consulta a los municipios (artículo 87.2) y su recaudación puede realizarse vía deducción por parte de la Junta de Andalucía de las cantidades que esta tenga que ingresar en el municipio afectado (artículo 87.5)

El régimen de aportaciones es una diferencia esencial de estas entidades con las asociaciones que pueden crear los municipios en base a lo establecido en la LODA. La principal diferencia es que las cuotas a satisfacer son establecidas directamente por el máximo órgano de la entidad de cooperación y su posible recaudación vía retención de las transferencias de la Junta de Andalucía tal y como se ha dicho. En el caso de las demás entidades asociativas la cuota de socio que, en su caso deba satisfacer, para ser exigible, habrá de tramitarse por el procedimiento ordinario de gasto de cada uno de los ayuntamientos.

## **5.-EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS ENTRE SÍ FUERA DE LAS POSIBILIDADES DE CREACIÓN DE ENTIDADES LOCALES**

### **5.1. Posibilidad de asociación de los municipios para la promoción y protección de sus intereses comunes conforme a la legislación de régimen local (Disposición Adicional 5ª de la Ley de Bases de Régimen Local)**



Tal y como se ha dicho con anterioridad el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho de asociación de las entidades públicas como un derecho fundamental. Dicho derecho fundamental se ha plasmado en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo que regula el derecho de asociación que en su artículo 2.6 establece que *“Las entidades públicas podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí, o con particulares, como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación”*.

Asimismo el artículo 3.g) establece: *“Las personas jurídico-públicas serán titulares del derecho de asociación en los términos del artículo 2.6 de la presente Ley, salvo que establezcan lo contrario sus normas constitutivas y reguladoras, a cuyo tenor habrá de atenderse, en todo caso, el ejercicio de aquél”*.

Una concreción de este derecho fundamental en el ámbito local se encuentra en la Disposición Adicional 5ª de la LBRL redactada, por cierto, antes de la entrada en vigor de la LODA, en la que se establece:

*“1. Las Entidades Locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.*

*2. Las asociaciones de Entidades Locales se registrarán por sus estatutos, aprobados por los representantes de las entidades asociadas, los cuales deberán garantizar la participación de sus miembros en las tareas asociativas y la representatividad de sus órganos de gobierno. Asimismo, se señalará en los estatutos la periodicidad con la que hayan de celebrarse las Asambleas Generales Ordinarias, en caso de que dicha periodicidad sea superior a la prevista, con carácter general, en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.*

*3. Dichas asociaciones, en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas Administraciones Públicas. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, podrán actuar como entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de la que puedan ser beneficiarias las Entidades Locales y sus organismos dependientes.*

*Las asociaciones de Entidades Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en los mismos términos que las Entidades Locales.*

*Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las Entidades Locales a ellas asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquellos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya*

*efectuado por aquéllas, de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.*

*4. Las asociaciones de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio ostentarán la representación institucional de la Administración local en sus relaciones con la Administración General del Estado”.*

Este reconocimiento de la Disposición Adicional 5ª de la LBRL de las posibilidades de asociación de las entidades locales en la actualidad limita más esas posibilidades de asociación que lo impulsa<sup>13</sup>. En este sentido debe destacarse que conforme al tenor literal de la Ley únicamente sería posible la creación de asociaciones de municipios para la tutela de sus intereses comunes con ámbito estatal y autonómico lo que es un límite que si bien puede facilitar la interlocución a nivel institucional limita las posibilidades asociativas en gran medida.

La duda que se suscita después del examen de dicha Disposición es si las entidades locales pueden ejercer su derecho de asociación fuera de los límites establecidos en la transcrita Disposición Adicional 5ª. Señaladamente que únicamente puedan ser de ámbito estatal y autonómico<sup>14</sup>. A favor de estos límites está el tenor literal de la Ley y en contra el hecho de que la redacción de dicha disposición se realizó con anterioridad a la entrada en vigor de la LODA e incluso de la jurisprudencia constitucional al respecto. Tratándose de un derecho fundamental y examinada la regulación existente en la LODA nos inclinamos por entender que dicho límite ha sido superado y las entidades locales podrían crear asociaciones privadas conforme a la LODA pero siempre teniendo en cuenta que en ningún caso podrían ejercer ningún tipo de competencia propia de los municipios dado que las mismas tienen vías claras de articulación establecidas en la LAULA y que son las entidades locales de cooperación territorial (Mancomunidades, Consorcios u otras) tal y como se ha expuesto.

## **5.2.- Posibilidad de asociación de los municipios como derecho fundamental reconocido en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación**

Sin perjuicio de lo regulado específicamente en la Disposición Adicional 5ª de la Ley de Bases de Régimen Local, una vez reconocido el derecho de asociación como manifestación del derecho fundamental establecido en el artículo 22 de la Constitución parece difícil que las entidades locales no puedan ejercer dicho derecho de asociación fuera de los ámbitos estatal y autonómicos a los que se refiere la misma. Sin embargo es necesario hacer hincapié en dos cuestiones ya referidas con anterioridad.

13 Es interesante a estos efectos destacar que la Disposición Adicional 5ª de la LBRL es anterior a la LODA e incluso al reconocimiento expreso por el Tribunal Constitucional del derecho de asociación de las entidades jurídico públicas en su Sentencia 173/1998, de 23 de julio (fundamento jurídico 14)

14 La redacción de este precepto ha sido muy criticado por la doctrina como por ejemplo por María Jesús Gallardo Castillo en el trabajo citado a lo largo de este artículo en el que afirma que “En pocas ocasiones ha conseguido el legislador dictar una norma tan técnicamente imperfecta como cuando ha acometido la regulación del derecho de las entidades locales a constituir asociaciones en la Disposición Adicional 5.ª (en adelante, D.A. 5.ª) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL)”

Las asociaciones creadas al amparo de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación y la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía son asociaciones privadas, que en ningún caso podrán ejercer las competencias y mucho menos las potestades públicas que corresponden a los municipios. En este sentido debe recordarse la “cláusula de cierre” que establece el artículo 62.2.c) de la LAULA que establece que cualquier otra entidad con personalidad jurídica que se cree para la ejecución de obras y servicios de competencia local será considerada una entidad local de cooperación y estará sujeta al régimen de financiación, presupuestario y de contabilidad de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales lo cual implica la existencia de un órgano de control interno que debe ser provisto por un funcionario de la administración local con habilitación de carácter nacional.

Y es que el régimen de financiación es también un elemento clave que diferencia las entidades de cooperación territorial y cualquier otro tipo de asociación de municipios que se cree. Las aportaciones que se comprometan a realizar los ayuntamientos a estas asociaciones privadas no son ingresos de derecho público que puedan ser exigibles directamente una vez aprobados por los órganos de la asociación.

En este sentido los acuerdos adoptados por el órgano de dirección de una asociación no vinculan al Ayuntamiento sino que estarán sometidos al procedimiento de gasto de la Ley de Haciendas Locales y, por supuesto, no gozan del régimen establecido para los ingresos de las entidades locales de cooperación y la posibilidad de que sean retenidos de las transferencias que realice a los municipios afectados la Junta de Andalucía (artículo 87.3 de la LAULA).

En todo caso en la constitución de este tipo de asociaciones se debería ser especialmente cuidadoso dado que se corre el riesgo de crear lo que *“podrían denominarse “asociaciones apátridas” -acuñando la conocida expresión con que GARCIA-TREVIJANO FOS identificaba la situación de otro tipo de organismos- porque escapan, en cierto modo, del Derecho, porque son susceptibles de ser beneficiarias de fondos públicos pero que carecen del contrapeso de una organización y una estructura transparente en la que se cuente con un Interventor, un Fedatario público, con órganos de quejas y reclamaciones, porque tienen capacidad para formalizar convenios incluso con personas jurídicas privadas respecto de las que, ante la falta de suficiente normatividad, tampoco se va a tener la suficiente seguridad ni conocimiento de si aportan, qué aportan y cómo aportan a la Asociación con la que mantienen “intereses comunes”. Al fin y a la postre, y sin haberlo pretendido el legislador, se corre el riesgo de escapar al complejo sistema de control político y a las trabas presupuestarias y se puede estar haciendo posible que puedan escapar de la fiscalización de la legalidad financiera de su actividad”<sup>15</sup>.*

15 GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El asociacionismo municipal y la necesidad de dotación de un adecuado marco normativo (II)”, “La Administración al día”. Revista Digital del Instituto Nacional de la Administración Pública, 23 de marzo de 2012.

## 6.-EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON ENTIDADES PRIVADAS

Las posibilidades de asociación de los municipios con entidades privadas es una cuestión todavía más confusa que las anteriores. Ello probablemente se deba a que en el ámbito de régimen local no existe una normativa concreta que lo regule y, por lo tanto debe acudir a la normativa general relativa al derecho de asociación, es decir a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo que regula el derecho de asociación así como la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía.

Tal y como se ha dicho con anterioridad pese a que los municipios sean entidades jurídico-públicas las asociaciones que creen al amparo de la normativa de asociaciones son asociaciones de carácter privado y que no pueden ejercer ninguna competencia de carácter público. En este sentido la LODA, con gran acierto, en su artículo 2.6 (de aplicación directa a todo el Estado conforme a lo establecido en la Disposición Final 1ª) establece que las posibilidades de asociación con particulares lo serán únicamente *“como medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, a efectos de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación”*.

En este sentido debe destacarse que la participación de una entidad pública en una asociación de las reguladas en la LODA es una cuestión delicada. No debe olvidarse que la LODA regula únicamente las asociaciones sin ánimo de lucro por lo que su vocación no es propiamente su actuación en el tráfico jurídico (sin perjuicio, obviamente, de que lo hagan) sino que su vocación es que los ciudadanos puedan participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social y participar en los asuntos públicos, cuestión esencial en una democracia avanzada. Pero esto supone que las Administraciones Públicas deben abstenerse de cualquier tipo de intervencionismo que influiría negativamente en la iniciativa ciudadana por lo que su posición deberá ser siempre la de cualquier otro socio e incluso secundaria<sup>16</sup>.

En este sentido deberían evitarse tentaciones de que una entidad pública se haga con una posición de dominio en una asociación dado que ello es contrario a la finalidad de la misma y, paradójicamente, es contrario al derecho fundamental de asociación que la normativa trata de proteger. Aparte de ello el mantenimiento “artificial” de una asociación por parte de una Administración Pública suele generar enorme confusión en los ciudadanos y un gasto inútil al contribuyente.

---

16 Esto puede resultar complejo cuando se utilizan criterios de representatividad y voto ponderado reconocidas en el artículo 10 de la Ley de Asociaciones de Andalucía



## 7.-EL CASO ESPECIAL DE LOS GRUPOS DE DESARROLLO RURAL (O GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL) EN ANDALUCÍA Y LAS APORTACIONES DE LOS MUNICIPIOS.

El caso paradigmático de lo referido en el último párrafo del apartado anterior se ha producido en algunos Grupos de Desarrollo Rural. Efectivamente, el que la mayoría de los municipios del ámbito de actuación de los Grupos de Desarrollo Rural sean socios del mismo ha generado la errónea consideración de los mismos como una entidad local más, una suerte de mancomunidad que puede exigir aportaciones a los municipios que forman parte de los mismos. Sólo a los municipios, por cierto, y no a los demás socios del Grupo de Desarrollo Rural. Por el contrario los Grupos de Desarrollo Rural son asociaciones privadas creadas para dinamizar la actividad socioeconómica a través de los fondos europeos en las que los Ayuntamientos deberían ser simples socios con una posición incluso secundaria. Esto se deriva tanto de su legislación específica como de la general reguladora del derecho de asociación como de la normativa de régimen local tal y como veremos.

### 7.1. Legislación específica de los Grupos de Desarrollo Local

La legislación específica de los Grupos de Acción Local (o Grupos de Desarrollo Rural) los define como entidades asociativas sin ánimo de lucro (artículo 4.2 del Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria "Leader Plus" y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER)), es decir, asociaciones privadas.

Quiere destacarse este carácter privado porque es un requisito esencial de la configuración realizada de los GDR. Efectivamente el citado Real Decreto quiere preservar dicho carácter a cuyo efecto establece en el artículo 4.2.c) que en ningún caso los miembros de los GDR que sean entidades públicas podrán ostentar más del 50% de los votos en los órganos de decisión. Del mismo modo el artículo 4.1 de la Orden de 19 de enero por la que se regula y convoca el procedimiento de selección de los Grupos de Desarrollo Rural Candidatos para la elaboración de Estrategias de Desarrollo Local en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período 2014-2020 y la concesión de la ayuda preparatoria, reconoce que la Asamblea General debe estar compuesta por un número equilibrado y representativo de interlocutores públicos y privados implantados a nivel local, en los que ni las entidades públicas, ni ningún grupo de interés concreto representen más del 49% de los derechos de voto en la toma de decisiones.

Este artículo es relevante en la medida en que pone de manifiesto el espíritu que se quiere inculcar en estos Grupos que es la desvinculación de los sujetos jurídico públicos que la integran manteniendo siempre la iniciativa en el ámbito de la sociedad civil. Esta cuestión parece puesta en entredicho en tanto en cuanto sean los sujetos públicos los que realizan una aportación al mantenimiento ordinario de dicho grupo.

Así, tampoco es acorde con el ordenamiento jurídico establecer una aportación únicamente para los Ayuntamientos que son socios de la asociación y que su poder decisorio sea el mismo que los socios privados o públicos que no participan en dicha financiación, esto parece ir contra el principio de proporcionalidad<sup>17</sup> bien sea entendido en función de la población en el caso de los municipios o de las aportaciones. Así sería totalmente coherente establecer al mismo tiempo que las cuotas un criterio que ponderase el voto, tal y como establece el artículo 10 de la Ley de Asociaciones de Andalucía, sin embargo este hecho seguramente supondría violar el artículo 4.2.c) del Real Decreto 2/2002 y los derechos de voto de los Ayuntamientos pasarían del 50% que establece como límite.

## **7.2. Legislación General de las Asociaciones:**

Tal y como se ha dicho anteriormente los GDR son asociaciones privadas y, por lo tanto, en todo lo que no contradiga su normativa específica se aplicará lo establecido en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo del Derecho de Asociación.

El artículo 2.6 de la norma citada establece las circunstancias en las que una entidad pública puede ejercer el derecho de asociación exigiéndose, en todo caso, que lo ejerciten en igualdad de condiciones con los asociados privados al objeto de evitar posiciones de dominio que, en el presente caso, parece evidente que se producirían.

Así, establecer una cuota para un determinado tipo de socios (los Ayuntamientos) supone una ruptura de la igualdad que debe existir entre los socios públicos y privados de la asociación conforme a lo establecido en el artículo 2.6 de la LODA. En este sentido, tal y como se ha dicho anteriormente, la LODA trata de evitar el intervencionismo público en el ámbito privado, sin embargo la financiación es, evidentemente, el primer modo de controlar una asociación.

## **7.3. Legislación específica de régimen local:**

Finalmente los GDR no son entidades locales ni asociaciones de municipios en el sentido en que se regulan en la Ley de Régimen Local dado que las asociaciones de municipios se crean para ejecutar competencias o prestar servicios de los propios Ayuntamientos lo que parece que no es una finalidad de los GDR<sup>18</sup>.

El establecimiento de unas cuotas a satisfacer por parte de los Ayuntamientos para el funcionamiento ordinario del Grupo de Desarrollo Local parece partir del error de considerar a estas entidades como una entidad local supramunicipal, es decir, como una entidad local de cooperación territorial que se financiaría con las cuotas de los mismos.

---

17 Véase por ejemplo artículo 393 del Código Civil

18 Todo ello sin perjuicio de que su propia legislación específica antes citada los considera entidades privadas.

Sin embargo, tal y como se ha analizado más arriba, los Grupos de Desarrollo Local no son entidades locales, ni asociaciones de municipios sino entidades privadas. En este sentido quiere hacerse hincapié que las posibilidades de creación de una entidad local se hallan previstas en la Legislación de Régimen Local, tal y como se ha expuesto con anterioridad, y las mismas suponen:

1.-En primer lugar que estas entidades se crean para la realización de obras o servicios que deben estar claramente definidos en los Estatutos (en este sentido las finalidades de los GDR si bien son claramente de interés local, aunque no municipal sino comarcal o en todo caso supramunicipal, responden únicamente a la ejecución de programas relativos a fondos europeos).

2.-Dichas finalidades deben estar definidas en los Estatutos del ente con carácter previo.

3.-Dado que se trata de una entidad con personalidad jurídica se produciría una mutación de su naturaleza jurídica y pasaría a ser una entidad de cooperación local (artículo 62.2.c) de la LAULA), lo que supone a su vez dos cuestiones que ya se han expuesto:

3.1. Se regirá por la normativa específica de régimen local.

3.2. Su régimen financiero, presupuestario, de intervención y de contabilidad se aplicarán las normas generales de la legislación reguladora de las haciendas locales.

Este último aspecto es imprescindible dado que si los Ayuntamientos empiezan a pagar cuotas no previstas inicialmente y no vinculadas a la finalidad del GDR, deberían establecerse los oportunos controles sobre dichos fondos públicos. No debe olvidarse que los GDR tienen estructura de entidad privada sin las garantías inherentes al procedimiento público de gasto por lo que nos hallaríamos en un nuevo supuesto de la tan denostada huida del derecho administrativo.

## 8.-CONCLUSIONES

De acuerdo con todo lo anterior podemos sacar las siguientes conclusiones:

1.-Los municipios podrán asociarse para la ejecución de obras o servicios en ejercicio de sus competencias propias en entidades de cooperación territorial (mancomunidades, consorcios y otras entidades) dando lugar a una nueva entidad local a la que corresponde el régimen jurídico establecido en la legislación de régimen local y sometido al régimen financiero, presupuestario de intervención y contabilidad de la normativa reguladora de las haciendas locales. Las entidades de cooperación pueden aprobar las aportaciones de los municipios asociados y recaudarlas, en caso de necesidad, por la vía de la retención de las transferencias o subvenciones de la Junta de Andalucía.

2.-Fuera del ámbito de la cooperación territorial a los municipios les es aplicable el derecho fundamental de asociación establecido en el artículo 22 de la Constitución de desarrollado en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación. Esto dará lugar



a asociaciones privadas que en ningún caso podrán ejercer las competencias propias de los municipios asociados. Las aportaciones de los socios no pueden determinarse unilateralmente por los órganos de la asociación sino que, para que sean exigibles, habrán de ser aprobados por cada Ayuntamiento por el procedimiento ordinario de gasto.

3.-Los municipios podrán también ejercer su derecho de asociación con entidades privadas pero siempre que lo realicen en igualdad de condiciones que éstos y sin que ostenten posición de dominio de dichas asociaciones. En este sentido en ningún caso su cuota podrá ser superior a la de un socio ordinario.

4.-Los Grupos de Desarrollo Local (o Grupos de Desarrollo Rural) son entidades privadas por lo que los ayuntamientos, como en el caso anterior, no podrán realizar aportaciones para el sostenimiento de los mismos diferentes al resto de socios. Aparte de ello, la normativa específica reguladora de los Grupos de Desarrollo Local impide que las entidades públicas ostenten más del 50% de los votos en los órganos de decisión, lo que debería suceder en el caso en los que la financiación mayoritaria procediese de los Ayuntamientos afectados.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2010): “Las entidades de cooperación territorial en la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía: Mancomunidades y Consorcios”, *Nuevas Políticas Públicas*, n.º 6/2010, pág. 59-76
- BAYONA ROCAMORA, Antoni (2012): “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico”, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Gobierno y Democracia Local. Varios autores : págs. 221-246
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús (2012): “El asociacionismo municipal y la necesidad de dotación de un adecuado marco normativo (I)”, “La Administración al día”, *Revista Digital del Instituto Nacional de la Administración Pública*, 21 de marzo de 2012.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús (2012): “El asociacionismo municipal y la necesidad de dotación de un adecuado marco normativo (II)”, “La Administración al día”, *Revista Digital del Instituto Nacional de la Administración Pública*, 21 de marzo de 2012.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2010): “Estructura institucional y organización territorial en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes”, *Política y Sociedad*, Vol. 47. Núm. 3: págs. 67-91



## **BIBLIOTECAS DIGITALES: EL DESAFÍO Y LA OPORTUNIDAD**

Joaquín HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

*Coordinador y tutor de programas de formación. Asesor y dinamizador de programas  
Read Maker Peñaranda de Bracamonte. Salamanca*

### **SUMARIO:**

1. Bibliotecas digitales: el desafío y la oportunidad
2. Una biblioteca digital sin límite de acceso, pero enmarcada en un contexto
3. El marco teórico y conceptual
4. Los objetivos y el propósito
5. La importancia de la planificación, o cómo traducir los objetivos y el propósito
6. Los vértices: contenido y continente, tecnología, profesionales... en el centro, los usuarios.
7. El contenido y el continente
8. La tecnología
9. Los profesionales
10. Los beneficios no solo son coste económico: visibilidad, impacto y reputación.
11. Difusión
12. La necesidad, la oportunidad y el desafío.

### **1. BIBLIOTECAS DIGITALES: EL DESAFÍO Y LA OPORTUNIDAD**

El imparable desarrollo tecnológico ha provocado cambios en el consumo, en los tiempos de ocio y en el entorno laboral. A esto se suma la situación de crisis, a todos los niveles, que estamos viviendo y que ha dado lugar a una mayor aceleración en todos los procesos: la producción y consumo de objetos y recursos digitales han aumentado exponencialmente.

Los servicios en línea se han convertido en necesarios y urgentes. Este cambio exigido por las circunstancias es una oportunidad, siempre y cuando las instituciones y los profesionales que trabajan en ellas, lo perciban así. Para ello, han de ser permeables al cambio y percibir que hay una amplia variedad de recursos que ofrecer al ciudadano: digitales y analógicos que pueden transformarse.

La práctica más adecuada para ofrecer una mayor y variada tipología de recursos, es la creación de repositorios y bibliotecas digitales.

## 2. UNA BIBLIOTECA DIGITAL SIN LÍMITE DE ACCESO, PERO ENMARCADA EN UN CONTEXTO

Los objetos digitales están evolucionando hacia obras más particulares; se combinan diferentes formatos, se ofrecen desde multitud de plataformas diferentes, se agrupan en aplicaciones... y, al mismo tiempo, se reclaman con inmediatez y con sencillez en el acceso. Hoy, por hoy, en las bibliotecas digitales, conviven todo tipo de estos objetos: desde las reproducciones fieles de documentos originales y tradicionales, hasta los nuevos documentos digitales que ofrecen interactividad.

Es cierto que la planificación de una biblioteca digital no es una tarea sencilla; es necesario desarrollar una perspectiva lo más completa posible sobre diversos aspectos: el consumo digital, los formatos, la forma de crear documentos digitales, las técnicas para agregar interactividad a los objetos, y el interfaz para ofrecerlos. Además, para crear una biblioteca de este tipo, es necesario definir los objetivos y analizar los medios y recursos disponibles. El espacio de distribución digital no tiene por qué ser un gran proyecto, se pueden crear microbibliotecas digitales capaces de dar servicios locales y, a partir de ahí, testar si los objetos digitales producidos pueden tener cabida en otras bibliotecas o repositorios de mayor envergadura y reputación, para así cubrir demandas tanto locales, como globales. Y es que las instituciones de ámbito local, a través de estos entornos digitales de más envergadura, pueden dar a conocer su patrimonio local: documentos especializados, archivos de memoria histórica e, incluso, objetos más sociales.

Debemos tener cuenta que una biblioteca digital no es, simplemente, una *biblioteca digitalizada*. Una biblioteca digital ofrece nuevas formas de tratar la información y el conocimiento que de ella se desprende: acceder, crear, preservar, organizar, enseñar, entretener, jugar, compartir, difundir y evolucionar. No se trata de deconstruir colecciones existentes y *envasarlas* en un recipiente electrónico estanco, y mucho menos, de almacenar los archivos sin ningún tipo de criterio.

Es cierto que las bibliotecas digitales son bibliotecas sin paredes, sin límites de acceso ni en tiempo (el ya famoso 7x24), ni en lugar, y desde cualquier dispositivo (al menos desde los más utilizados por los ciudadanos); pero también es esencial que se marquen límites y contextos que las doten de sentido. Cada colección debe tener un claro propósito que se vincula con los objetivos marcados, un propósito evaluable que habrá de ser flexible y adaptable a las nuevas demandas.

## 3. EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Es conveniente revisar algunas definiciones sobre el término biblioteca digital y los elementos que la componen:

“Una biblioteca digital es una colección de objetos digitales organizados, que sirve a una comunidad de usuarios definida, que tiene los derechos de autor presentes y gestionados y que dispone de mecanismos de preservación y conservación.” [Pérez Alarcón, Adoración \(1999\)](#).

“Una biblioteca digital es una colección estructurada y organizada de documentos digitales, desarrollada según una política y un esquema conceptual, que ofrece a sus usuarios servicios de valor añadido, fundamentados precisamente en la colección, o en aspectos relacionados con la misma.” [TRAMULLAS, Jesús \(2002\)](#).

Según el [Manifiesto de las IFLA/UNESCO sobre las Bibliotecas Digitales](#):

“Una biblioteca digital es una colección en línea de objetos digitales de buena calidad, creados o recopilados y administrados de conformidad con principios aceptados en el plano internacional para la creación de colecciones, y que se ponen a disposición de manera coherente y perdurable y con el respaldo de los servicios necesarios para que los usuarios puedan encontrar y utilizar esos recursos.

Las bibliotecas digitales, que forman parte integrante de los servicios de las bibliotecas, aplican tecnologías novedosas para dar acceso a colecciones digitales. En las bibliotecas digitales, las colecciones se crean, administran y ponen a disposición de tal manera que una comunidad determinada o un grupo de comunidades puedan utilizarlas de manera rápida y económica.

Las bibliotecas digitales establecen un mecanismo de colaboración entre las bibliotecas públicas y de investigación, con el fin de crear una red de información digital que responda a las necesidades de la sociedad de la información. Es necesario que los sistemas de todos los asociados de la biblioteca digital sean interoperables.

Las bibliotecas digitales constituyen un complemento de los archivos digitales y las iniciativas para la preservación de los recursos informativos.”

De la descripción de las bibliotecas digitales se extrae la información para identificar, tanto nuestros objetivos, como nuestro propósito:

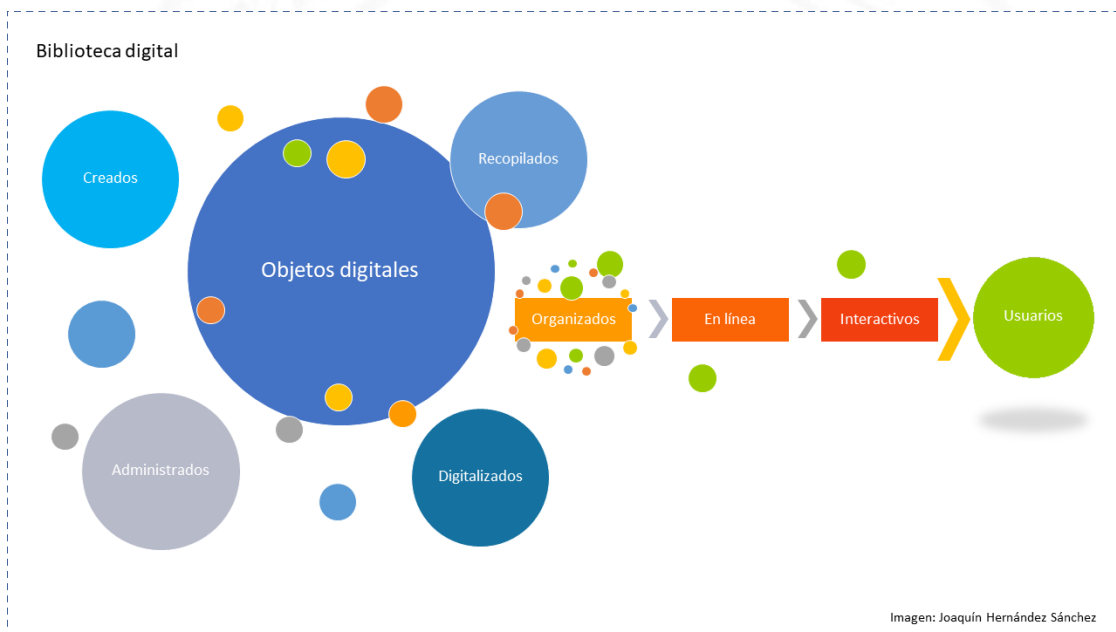
- Una colección de objetos digitales *más o menos* organizada, que sirve a una comunidad de usuarios definida. Mejor más organizada, que menos.
- Con disponibilidad de mecanismos de preservación y conservación.
- La información ofrecida suele estar disponible en formatos *PDF, doc, jpg, BMP* o *MP3*, entre otros.
- El acceso ha de ser libre y gratuito.
- Entre los documentos digitalizados se ofrecen libros impresos, manuscritos, dibujos, grabados, folletos, carteles, fotografías, mapas, atlas, partituras, prensa histórica, grabaciones sonoras...
- Comparte la herencia cultural con fines de educación, investigación y disfrute.
- Proporciona herramientas de búsqueda y filtrado para ayudar en las búsquedas al ciudadano.
- Presenta obras de cultura general: literatura, arte, geografía, historia, divulgación científica, educación ambiental, y pedagogía, entre otras.



- Los recursos suscritos están sujetos a la legislación vigente en materia de propiedad intelectual y, por tanto, su uso puede ser o no restringido.

Una biblioteca digital es una colección enfocada de objetos digitales, incluyendo texto, vídeo, audio y otros muchos tipos de archivo que existen y que existirán, junto con métodos de acceso, recuperación e interacción, sin olvidar los elementos de selección, organización y mantenimiento.

La interpretación amplia de **objetos digitales** (no solo texto) se refleja en que, además, de las imágenes, audios y videos, se han de incluir otro tipo de objetos: aplicaciones, archivos 3D, simulaciones, vistas 360°, visualizaciones dinámicas, o realidad virtual. La visualización del entorno y el análisis y estudio de los hábitos de consumo digitales son esenciales para la configuración del servicio que habrá de prestar la biblioteca digital.



#### 4. LOS OBJETIVOS Y EL PROPÓSITO

Según la [IFLA](#): “La misión de las bibliotecas digitales consiste en proporcionar acceso directo a recursos informativos, digitales y no digitales, de manera estructurada y fiable, para de esa manera vincular la tecnología de la información, la educación y la cultura en las bibliotecas actuales.

Para cumplir esta misión, se han fijado los siguientes objetivos:

- Promover la digitalización, el acceso y la preservación del patrimonio cultural y científico.
- Brindar acceso a todos los usuarios a los recursos informativos acopiados por las bibliotecas, respetando los derechos de propiedad intelectual.
- Crear sistemas interoperables para las bibliotecas digitales, a fin de promover normas abiertas y el libre acceso.
- Fomentar la función esencial de las bibliotecas y los servicios de información para la promoción de normas comunes y prácticas idóneas.
- Crear conciencia sobre la necesidad apremiante de garantizar una accesibilidad permanente al material digital.
- Vincular las bibliotecas digitales a redes de investigación y desarrollo de alta velocidad.
- Sacar provecho de la convergencia creciente de los cometidos de los medios de comunicación y las instituciones para crear y difundir contenidos digitales.”

Según [Deanne Marcum](#): “La biblioteca digital del futuro necesita de la creación de colecciones digitales extensas, de fácil acceso para todos y gestionadas por profesionales. Para conseguir este objetivo, se necesita la cooperación en los proyectos de digitalización, encontrar soluciones a las cuestiones económicas, y derecho de autor; por un lado, la colaboración entre bibliotecarios y profesores investigadores, y, por otro, de bibliotecarios y editores, y finalmente la investigación de las necesidades de los usuarios.

La biblioteca digital debe desarrollar tres características generales:

- Deberá ser una colección global de recursos importantes para la investigación, la enseñanza y el aprendizaje.
- Deberá ser de fácil acceso para todo tipo de usuarios, tanto principiantes como expertos.
- Deberá estar gestionada y mantenida por profesionales que se consideren administradores del patrimonio intelectual y cultural.”

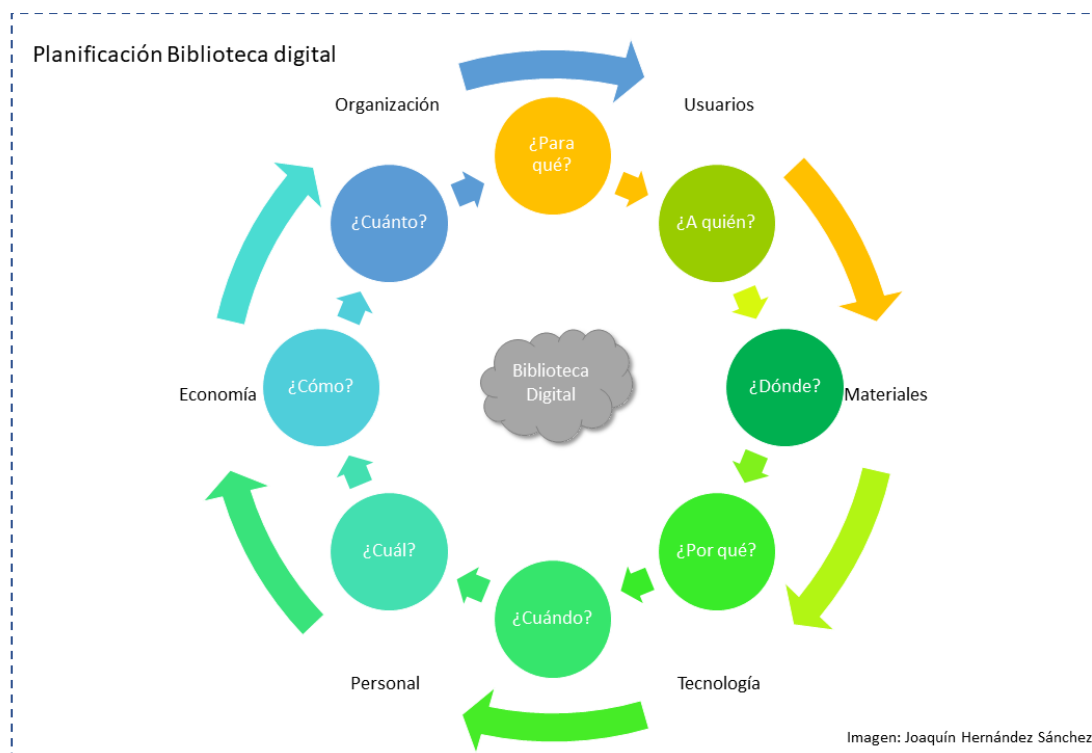
Es interesante listar los objetivos establecidos por instituciones supranacionales, nacionales, teóricos e investigadores en torno a la creación de bibliotecas digitales:

- Difundir el patrimonio.

- Proporcionar recursos para educadores, académicos y audiencias generales.
  - Contribuir a una biblioteca digital mundial.
  - Fomentar la investigación.
  - Promover la comprensión internacional e intercultural.
  - Ampliar el volumen y la variedad de contenido cultural en internet.
  - Reducir la brecha digital.
  - Para proporcionar acceso sin problemas a la información.
  - Propiciar y facilitar el acceso al ciudadano de la información local y el patrimonio institucional.
    - Poner a disposición de cualquier persona, toda la información relacionada y/o perteneciente a nuestro entorno, sea cual sea su soporte o tipología documental, y su alcance cronológico (pasado y presente).
    - Ofrecer conocimiento local, para promover la comunicación, el debate y la participación de nuestra población.
    - Incrementar la visibilidad y la presencia.
    - Enriquecer los contenidos de la Biblioteca Digital con los conocimientos de todos.
    - Preservar, conservar y difundir nuestra historia.
    - Mantener la libertad en internet facilitando la circulación libre de la información.
    - Conseguir una internet libre y abierto para todo el mundo facilitando de este modo el acceso universal al conocimiento.
    - Acelerar el desarrollo sistemático de procedimientos para recopilar, almacenar y organizar información en forma digital.
    - Promover la entrega eficiente de información económicamente a todos los usuarios.
    - Fortalecer la comunicación y colaboración entre las instituciones

El listado de objetivos es muy extenso, pero existen unos planteamientos comunes que vertebran la creación de las bibliotecas digitales. La siguiente nube de palabras los representa de una manera gráfica:





## 6. LOS VÉRTICES: CONTENIDO Y CONTINENTE, TECNOLOGÍA, PROFESIONALES... EN EL CENTRO, LOS USUARIOS.

La tecnología está al servicio de las personas, y no al revés; esta (si queremos señalarlo) obviedad, a menudo se pierde de vista. Nuestro ingrediente necesario es ellas, las personas, necesarias en cualquier biblioteca, por las que hacemos lo que hacemos y, también, por las que nos lanzamos a un proyecto del alcance de una biblioteca digital.

El primer paso es conocer a los usuarios (tanto a los que lo son, como a los que pueden llegar a serlo): sus perfiles, sus necesidades, cómo usan y crean la información, dónde están, qué medios tecnológicos tienen, qué experiencia digital atesoran, incluso, qué desconocen y, sin embargo, precisan.

## 7. EL CONTENIDO Y EL CONTINENTE

Es clave definir el contenido a ofrecer: ámbitos temáticos, procedencia y derechos y formatos disponibles.

Existen (y cada vez más, por lo que el trabajo de actualización de conocimientos es constante) herramientas gratuitas y de pago que permiten, desde múltiples perspectivas, recrear de formas muy realistas espacios desaparecidos o imaginarios en



3D, que incluyen técnicas de modelado del terreno, reconstrucción 3D, texturizado fotorrealista y ambientación digital. No hay que perder de vista la importancia de la inmersión que nos brinda tanto la 3D como la realidad virtual. Con estas herramientas se crean exposiciones, museos, páginas web, revistas, libros, etc., se trata de un proceso creativo que se encuentra en pleno auge y desarrollo.

Una opción muy atractiva es aplicar la tecnología 3D con documentos conservados en archivos, bibliotecas y museos, para hacer reconstrucciones históricas, duplicados de objetos únicos y reproducciones de obras de arte.

## 8. LA TECNOLOGÍA

El *know-how* tecnológico se desgrana en cinco puntos: alojamiento, transformación, distribución, mantenimiento y control. El software licenciado o gratuito que permite realizar todos estos procesos influye en el coste; la decisión de utilizar uno u otro vendrá dado por el propio proyecto y su configuración.

La administración y el almacenamiento de contenidos digitales es la base toda biblioteca digital; y estos pueden ser de tipo abierto o restringido. El software elegido ha de permitir la gestión de todas las acciones requeridas por las instituciones, como, por ejemplo: almacenar y descargar archivos o gestionar contenidos.

Detallar las posibilidades con las que cuenta la institución es una de las piedras angulares a la hora de planificar la puesta en marcha del servicio de biblioteca digital.

- Disponibilidad de un servidor, de un *hosting* en la nube, o la encargada del mantenimiento es una empresa externa.
- El perfil de los profesionales, ¿están preparados para adaptarse a las exigencias del proyecto?
- Las carencias tecnológicas de los puestos de trabajo.
- El software necesario para las diferentes tareas a acometer.
- Tecnología para realizar conversiones de analógico a digital.

En la actualidad, no hay problemas para encontrar una opción de software para la creación de bibliotecas digitales, repositorios y gestionar sus colecciones. La dificultad estriba en las múltiples soluciones que se nos brinda, entre las que habrá que decidir cuál es la más idónea para las necesidades y presupuestos concretos.

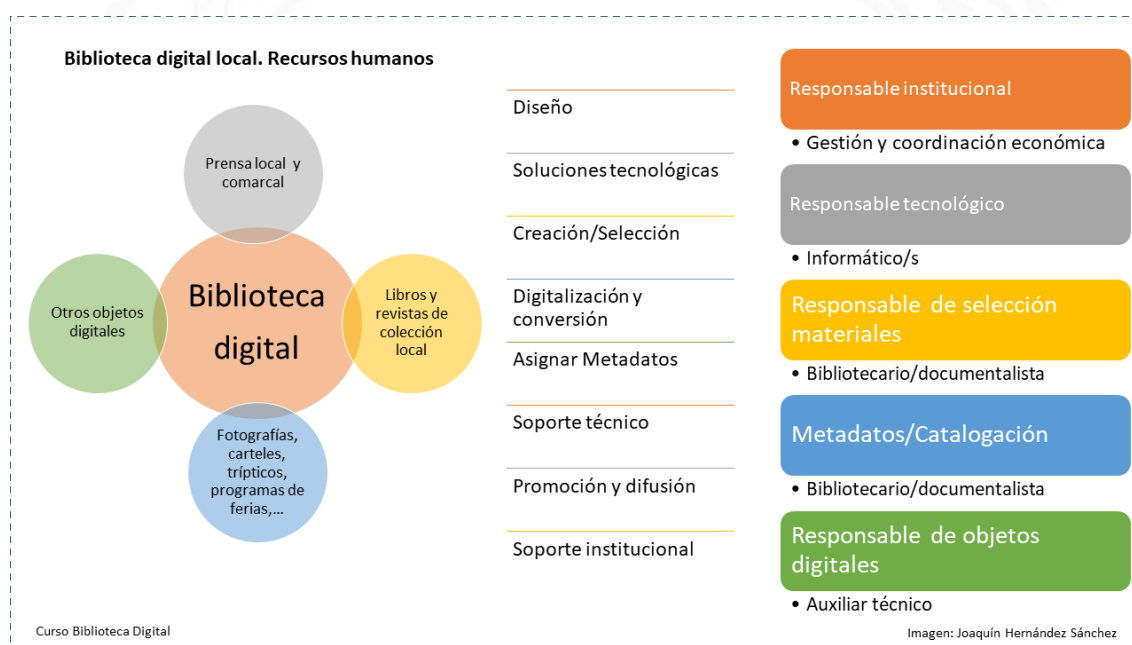
La primera duda es elegir entre software libre o de pago, inicialmente es recomendable elegir software libre: es económico y evita la dependencia de licencias costosas, así como de los términos y condiciones de servicios online de terceros, la tan deseada autonomía. Pero solo es factible si no existe saturación de trabajo, y la formación tecnológica es buena.

Para gestionar pequeñas colecciones como la colección local de un sector institucional, publicaciones propias o revistas, se puede recurrir a soluciones aún más

sencillas, como un sistema de gestión de contenido (CMS) gratuito, como *WordPress* o *Drupal*. Las creaciones propias, libres de derechos y promoción inmediata, pueden publicarse en la web a través de herramientas digitales que permiten esa inmediatez; cuentan con niveles básicos de clasificación y descripción, pero están orientados a los buscadores web. Son soluciones gratuitas, rápidas y atractivas, pero no hay que olvidar que hay ciertas opciones limitadas que solo pueden activarse en las opciones de pago, como el número de documentos.

## 9. LOS PROFESIONALES

El alcance de un proyecto determinará el número de personas implicadas en él, así como sus perfiles y tareas. El siguiente gráfico es un ejemplo de los requisitos de profesionales para un proyecto importante.



Este nivel de participación de personal se puede reducir drásticamente cuando se trata de microbibliotecas digitales o bibliotecas digitales locales con objetivos muy definidos.

## 10. LOS BENEFICIOS NO SOLO SON COSTE ECONÓMICO: VISIBILIDAD, IMPACTO Y REPUTACIÓN.

La reputación de las bibliotecas, centros de formación, centros de investigación, centros culturales e instituciones, se desarrolla en varios frentes, desde medidas de impacto hasta marketing y publicidad. Las colecciones digitales desempeñan un papel

clave en esa combinación. El contenido digitalizado sustentará, de una manera estratégica, a estos objetivos al:

- Hacer que las **colecciones de la institución** sean sensiblemente visibles para la audiencia en línea.
- Proporcionar un hábitat para **comunicados de prensa y redes sociales**.
- Forjar **centros expositivos** a través de las rutinas de uso que fidelicen la circulación de usuarios.

Los resultados estratégicos de la digitalización, si están respaldados, mejoran en términos de economía, eficiencia y efectividad la prestación de servicios. Esto es particularmente evidente en los casos de aprendizaje y enseñanza, y de investigación, donde visualizar una puesta en escena rápida y sencilla brinda oportunidades para una mayor confianza y fidelización.

Las instituciones reconocen la importancia de proporcionar acceso a textos únicos y otros activos de importancia en sus colecciones. En ocasiones, apoyar el acceso físico es altamente costoso e ineficiente, tanto para las instituciones como para los ciudadanos.

El contenido digitalizado puede:

- Generar ahorro de costos.
- Proporcionar apertura de los recursos.
- Multiplicar el alcance

## 11. DIFUSIÓN

Las principales herramientas de búsqueda en internet son *Google*, *Bing* y *Yahoo*. Los estudios identifican repetidamente a *Google* como principal punto de partida para la conexión digital, por lo tanto, mejorar la forma en que este motor de búsqueda encuentra y presenta las colecciones digitales y sus archivos es uno de los factores a tener en cuenta a la hora de gestionar una colección digital.

La mayoría de los usuarios hacen uso de servicios web conocidos como parte de su comportamiento de descubrimiento: *Wikipedia*, *YouTube*, las redes sociales, etc. Sin embargo, muchos usuarios continuarán visitando otros servicios de referencia más especializados. Es necesario valorar el uso de todas las herramientas y si tienen cabida como vínculo de enlace a los recursos que se ofrecen, pues ello puede influir a la hora de atraer a nuevos usuarios.

La difusión dota de alcance y repercusión al proyecto de biblioteca digital que se tenga entre manos, por eso hay que ensamblar una estrategia de acción: página institucional, portales web, redes sociales, promover la presentación del proyecto en eventos públicos y en *streaming* a través de plataformas de comunicación sincronizada, participación en plataformas compartidas de difusión de patrimonio (como [Europeana](#))

foros profesionales, y apoyarse en el diseño de elementos de atracción: crear colecciones atractivas, ofrecer *recomendados*, montar exposiciones virtuales, trazar visitas guiadas digitales, etc.

## 12. LA NECESIDAD, LA OPORTUNIDAD Y EL DESAFÍO.

En estos momentos, crear un repositorio o una biblioteca digital institucional circula entre los límites de la necesidad y la oportunidad. La pandemia ha obligado a cambiar la forma de interactuar con la mayoría de los servicios, el acceso a la información, la cultura y el entretenimiento son más virtuales que nunca.

Esta forma de acceder a los contenidos no es eventual, ni totalmente novedosa, puesto que antes de la actual situación ya existían, tanto la tecnología, como las múltiples formas de acceso.

Sin embargo, la necesidad ha acelerado muchos de estos procesos, reforzando la necesidad del acceso continuo por parte de unos usuarios que aprecian, cada vez más, las muchas ventajas que ofrecen. Los servicios virtuales han sido valorados muy positivamente, tanto por las instituciones, como por los ciudadanos, hecho que ha redundado en su fortalecimiento.

Es el momento de la necesidad, pero también de la oportunidad y del desafío. Hay colecciones de objetos analógicos almacenados y expuestos en lugares de acceso restringido, que son de alto interés institucional, local y/o global. Para acometer proyectos de este tipo no son necesarias grandes inversiones, es suficiente con disponer de un mínimo presupuesto y de un mínimo personal. Lo que sí es absolutamente clave son los procesos formativos y motivadores para que los profesionales encargados de desarrollar esta labor, la afronten de una manera serena, proactiva y vislumbrando el éxito.

## LA RESERVA DE CONTRATOS A CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO Y EMPRESAS DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Consuelo DONCEL RODRÍGUEZ

*Oficial Mayor. Ayuntamiento de Lora del Río*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso: Contratación pública más eficaz a través de los compromisos sociales y ambientales establecidos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público. CEMCI.*

### SUMARIO:

1. Introducción. Una contratación pública socialmente responsable.
2. La reserva de contratos como políticas de empleo en el ámbito local.
3. Órgano competente para la fijación del porcentaje mínimo de reserva.
4. El cálculo del porcentaje mínimo de reserva.
5. La reserva de contratos y la restricción a la competencia.
6. La especial referencia a la iniciativa social de los Centros Especiales de empleo.
7. Ejemplos de aplicaciones prácticas de la reserva de contratos en el ámbito local.
8. Conclusiones.

### 1. INTRODUCCIÓN. UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE.

La Unión Europea ha venido recogiendo a lo largo de las diferentes Directivas de contratación pública la importancia del empleo y la ocupación como elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos, contribuyendo a la inserción en la sociedad. Así se recogía en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, estableciendo que resultaba conveniente “*disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido*”.

Así, en la Disposición Adicional 7ª de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, se recoge por primera vez la reserva de contratos a Centros Especiales de Empleo o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, si bien se regula con carácter potestativo para los órganos de contratación.

Posteriormente, el carácter potestativo de los contratos reservados previstos en el



Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, pasó a ser obligatorio tras la modificación de dicha disposición operada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, que señalaba que *“se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción”*.

En el mismo sentido se pronuncia la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública que recoge en su Considerando (2) que *“la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020 (...) como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*. En este sentido, el Considerando (36) señala que *“el empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido”*.

Estos objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador se toman como referencia en la propia Exposición de motivos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante la LCSP), que establece que el nuevo sistema legal de contratación pública *“trata de conseguir que ésta se utilice “como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia”*.

Por tanto, como tantas veces se ha señalado por la doctrina desde que entrara en vigor la nueva Ley, nos encontramos ante una nueva forma de entender la contratación pública, en la que se dota de mecanismos a las diferentes Administraciones para que implementen las políticas europeas y nacionales en cuestiones de tanto calado como son las de ámbito social.

En cuanto a las previsiones de la LCSP en materia de reserva de contratos, debemos acudir en primer lugar a la D.A.4ª LCSP que señala que mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades

Autónomas y de las entidades locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros especiales de empleo de iniciativa social o a empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.

En segundo lugar, no debemos olvidar que existe otra previsión en la LCSP relativa a la reserva de contratos, esta vez en la Disposición Adicional 48ª, que regula la reserva de ciertos contratos<sup>1</sup> de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones, si bien el régimen que se establece en estos supuestos es más restrictivo, porque conlleva que dichas organizaciones deban cumplir todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado primero.
- b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación.
- c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas.
- d) Que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión en los tres años precedentes.

Además de las limitaciones anteriores, se especifica que la duración máxima de estos contratos no podrá ser superior a tres años y que en el anuncio de licitación deberá hacerse expresa referencia a la D.A. 48ª LCSP.

Por último, se habilita una tercera vía para la reserva de contratos que consiste en que los órganos de contratación podrán reservar alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 99.4 LCSP en el que se establece que *“igualmente se podrán reservar lotes a favor de las entidades a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, en las condiciones establecidas en la citada disposición”*.

---

<sup>1</sup> La propia LCSP concreta específicamente aquellos contratos del Anexo IV que pueden incluirse en estas modalidades. En concreto, los siguientes códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, desde 85000000-9 hasta 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 y 98133110-8

## 2. LA RESERVA DE CONTRATOS COMO POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL.

No puede pasar desapercibido que desde el año 2015 la reserva de contratos es una obligación para todas las entidades locales, de tal forma que éstas están obligadas a realizar todas las actuaciones necesarias para poder cumplir con dicho mandato legal.

Lo cierto es que, pese a la obligatoriedad, esta reserva de contratos se ha realizado con mucha timidez por parte de los órganos de contratación de las entidades locales. Puede ser, como señala PALACÍN SÁENZ<sup>2</sup> que lo que sucede es la falta de impulso y de concienciación de las entidades locales para desarrollar políticas de empleo dirigidas a personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social. Lo cierto es que fuera de las competencias que vienen desempeñando las entidades locales en materia social, no se han abordado estas cuestiones de forma integral y global.

Sin embargo, nos encontramos ante políticas públicas que constituyen uno de los objetivos de desarrollo sostenible impulsados por la ONU en la Agenda 2030. En concreto el objetivo 10.2 fija como meta *“potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”*.

Por ello, es una excelente oportunidad para las entidades locales, dentro del marco de los objetivos de desarrollo sostenible, que se apueste decididamente por la reserva de los contratos en favor de los Centros Especiales de Empleo y de las empresas de inserción socio-laboral.

## 3. ÓRGANO COMPETENTE PARA LA FIJACIÓN DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE RESERVA.

## 4. EL CÁLCULO DEL PORCENTAJE MÍNIMO DE RESERVA.

Como bien establece el párrafo tercero del apartado primero de la D.A.<sup>4</sup> LCSP, el cálculo del porcentaje mínimo de reserva se realizará sobre *“el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva”*.

En cuanto a los contratos y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI, estos contratos están relacionados con la prestación de servicios tales como servicios de limpieza, servicio de recogida y reciclaje, servicios forestales, de lavandería, de hostelería y catering, de transporte, de imprenta, servicios sociales, de almacenamiento y reparto, hospedaje y turismo rural, servicios de trabajos administrativos (entre los que se encuentran biblioteca y archivo, consejería o museos, entre otros), gestión y trabajos

<sup>2</sup> PALACÍN SÁENZ, B., *“Las cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública local”*, en CAMPOS ACUÑA (Dir.), *“La nueva contratación pública en el ámbito local”*, Ed, Wolters kluwer, 2018, p. 323

auxiliares, correo y publicidad, mantenimiento y reparación, producción y venta de plantas de temporada, de compost, de planta y arbusto, de mobiliario de jardín, producción y venta de jabones de mano, de herramientas de cocina de madera, de mobiliario de carpintería, venta y distribución, artículos para eventos y regalos y obsequios de empresa, todos ellos con sus CPV correspondientes.

Resulta llamativa la redacción de la D.A.4ª LCSP cuando se refiere a que el cálculo del porcentaje se realizará sobre “*el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios*”, en vez de hacer referencia directamente al importe global de estos contratos. Lo cierto es que al hacer referencia a los procedimientos de adjudicación es necesario valorar si dentro de estos procedimientos de adjudicación debemos entender incluidos a los contratos menores, que en la mayoría de las entidades locales, suponen un importante volumen de su contratación y que pueden tratarse de contratos incluidos en el Anexo VI.

Los procedimientos de adjudicación<sup>6</sup> se regulan en el art. 131 LCSP y la doctrina distingue entre los procedimientos ordinarios y extraordinarios. Entre los primeros encontraríamos el procedimiento abierto, con todas sus modalidades, y el procedimiento restringido, mientras que en la categoría de procedimientos extraordinarios encontramos el procedimiento negociado, con y sin publicidad, el diálogo competitivo y la asociación para la innovación<sup>77</sup>. El art. 131 distingue de estos procedimientos el contrato menor, que lo incluye en el apartado tercero, por lo que cabría entender que no ha sido intención del legislador incluir a los contratos menores dentro de los procedimientos de adjudicación.

En base a lo anterior, el cálculo del porcentaje de reserva deberá realizarse sobre los contratos que hayan sido adjudicados mediante la utilización de los procedimientos abierto, restringido, negociado, diálogo competitivo y asociación para la innovación.

Por último, no podemos dejar de mencionar que el hecho de que el legislador exija conocer el importe total de todos los contratos adjudicados por la entidad local en el año anterior, requiere un esfuerzo de planificación por parte de ésta que no puede pasar desapercibido y que se incardina dentro de la contratación estratégica que se deriva tanto de la última generación de Directivas como de la propia LCSP. Como apunta DELGADO FERNÁNDEZ<sup>8</sup> “*para que el uso estratégico de la contratación pública sea una realidad (...) es necesario que se analice, por ejemplo, cuales entre los contratos del organismo tendrán mayor éxito en colaborar en las políticas sociales*”.

<sup>6</sup> Señala la Enciclopedia de Administración Local que son procedimientos de adjudicación “*el conjunto de trámites legal o reglamentariamente establecidos para la selección del empresario que ha de celebrar un contrato con la entidad del sector público que haya efectuado la correspondiente convocatoria*”, CARBONERO GALLARDO, J.M., y GIL IBÁÑEZ, J.L., “*Enciclopedia de Administración Local*”, Wolters Kluwer, 2008

<sup>7</sup> ROYO MANERO, M.T., “*Los contratos de adjudicación de contratos públicos*”, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797, XVIII, Zaragoza, 2018, pp. 365-373.

<sup>8</sup> DELGADO FERNÁNDEZ, M.R., “*La necesidad de la planificación de la contratación como garantía de transparencia, del uso estratégico de la contratación pública y del uso adecuado de los procedimientos de contratación*”, Gabilex, N° Extraordinario, Marzo 2019, p. 36



## 5. LA RESERVA DE CONTRATOS Y LA RESTRICCIÓN A LA COMPETENCIA.

Nos encontramos, como apunta PALACÍN SÁENZ<sup>9</sup>, ante una excepción de los principios de igualdad y no discriminación que los órganos de contratación deben dar a los licitadores y candidatos en el ámbito de la contratación pública, pues mediante la licitación de contratos reservados se está cerrando el mercado, limitándolo de forma significativa.

Es por ello, que resulta razonable cuestionarse en primer instancia, si la reserva de estos contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo y de inserción social puede suponer una restricción a la competencia, han venido señalando de forma reiterada las Juntas Consultivas, que la utilización de criterios sociales en el contexto de políticas públicas activas no supone una práctica restrictiva de la competencia, sino que suponen una adecuada regulación de la misma, señalando que la perspectiva instrumental de la contratación pública aconseja que en la selección de un contratista se pueda exigir o valorar el nivel de cumplimiento de la legislación sobre política social y en concreto, de integración al sector productivo de las empresas con discapacitados (Informe 16/2010, de 1 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón).

En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 860/2018, de 1 de octubre, el cual después de afirmar que la libre competencia sigue siendo el pilar fundamental de la legislación comunitaria y de la contratación pública en nuestro Derecho interno, establece que *“en este caso, lo único que se hace es especificar una categoría determinada de operadores económicos de carácter social que pueden acceder al contrato que goza del carácter de reservado. Ello no quita para que se aplique la libre competencia entre ellas, quedando abierta la licitación a cualquier empresa que cumpla las condiciones al igual que en cualquier licitación ordinaria. Además, las condiciones de solvencia técnica y económica, y el resto que se establezcan en los pliegos, deben seguir cumpliéndose como en cualquier otro procedimiento”*.

Además, añade la Resolución 129/2019, de 24 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco del 24 de julio de 2019 que en el marco de las especialidades que caracterizan los contratos de la D.A.4<sup>a</sup> LCSP, debe procurarse la salvaguarda de la libre competencia, lo que implica, entre otras cosas, la configuración del contrato y del procedimiento para que se dé la máxima participación posible en el mismo.

Por ello, respecto de las cautelas que debe adoptar el órgano de contratación a la hora de realizar la reserva de contratos prevista por la D.A.4<sup>a</sup>, la Resolución 688/2019, de 20 de junio, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales considera que no se requiere un especial énfasis del deber de motivación de la utilización de este procedimiento, de tal forma que *“verificada la real correspondencia entre objeto, código y disposición legal, sería perfectamente admisible la utilización del procedimiento reservado, siempre que, claro está, se dé cumplimiento al resto de requisitos legalmente*

<sup>9</sup> PALACÍN SÁENZ, B. *“Contratación pública social”*, en Contratación Administrativa Práctica, N°153, Enero-Febrero 2018, Ed. Wolters Kluwer



previstos”, si bien ha matizado en resoluciones posteriores que *“es clara la voluntad del legislador español, como también lo es el espíritu de las Directivas, de que por el órgano de contratación se realice un esfuerzo (...) por demostrar que la reserva del contrato que se pretende licitar tiene encaje en alguna de las categorías”* (Resolución 881/2019, de 25 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

## 6. LA ESPECIAL REFERENCIA A LA INICIATIVA SOCIAL DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO.

La nueva regulación sobre contratos reservados introduce varias novedades, entre las que se encuentra el hecho de que los Centros especiales de empleo deberán ser de iniciativa social, siendo precisamente este aspecto el que mayor conflictividad ha traído en su aplicación desde que se aprobara la Ley, dando lugar a varios recursos centrados en el incumplimiento de la normativa española al disponer que los Centros especiales de empleo deban ser de iniciativa social, cuando esta exigencia no está prevista en la Directiva 2014/24/UE.

No obstante, se trata de una problemática ya superada por la doctrina administrativa, como bien ha puesto de manifiesto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 860/2018, de 1 de octubre, no existe contradicción entre el ordenamiento jurídico español y el comunitario al exigir que los Centros Especiales de empleo tengan que ser de iniciativa social, en tanto que entiende que *“en efecto, los Estados miembros gozan de libertad para cumplir el mandato dado desde el acervo comunitario que no es otro, que el de reservar licitaciones de determinados contratos a favor de operadores económicos que desempeñan una función social, por ello, el legislador estatal ha añadido a los CEE el calificativo de ser “de iniciativa social”, añadiendo a continuación que “el carácter de CEE de iniciativa social o de empresa de inserción, es una condición legal de aptitud y no un requisito de solvencia, sin que ello implique una vulneración de los principios de igualdad, no discriminación y de la libertad de competencia, tal y como defiende el recurrente, pues no olvidemos que nos hallamos ante “contratos reservados”<sup>10</sup>.*

## 7. EJEMPLOS DE APLICACIONES PRÁCTICAS DE LA RESERVA DE CONTRATOS EN EL ÁMBITO LOCAL.

En cuanto a la aplicación práctica de estas reservas, resulta muy interesante el caso del Ayuntamiento de Madrid, en el que la Junta de Gobierno de Madrid, por Acuerdo de 17 de enero de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid BOAM nº 8319 (21/01/2019) establece las directrices para la aplicación de la reserva del derecho a participar en la contratación municipal a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y empresas de inserción y se fija el porcentaje mínimo de participación para 2019, señalando que lo dispuesto en la legislación vigente de contratos, mediante sucesivos

<sup>10</sup>En el mismo sentido, la Resolución 914/2018, de 11 de octubre, del TACRC

Acuerdos de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 4 de febrero de 2016, de 23 de marzo de 2017 y de 1 de marzo de 2018. Así, de modo sucesivo y creciente, se ha incorporado la reserva de contratos, incrementándose el porcentaje de reserva de un 0,50 por ciento para el 2016 y 0,6 por ciento para el año 2017 a un 0,7 por ciento para el año 2018. Finalmente, para el año 2019 se fija en un 2 por ciento.

Por su parte, el Ayuntamiento de Sevilla ha publicado unas directrices sobre la aplicación de cláusulas sociales<sup>111</sup> dentro de las cuales se regulan los contratos reservados, señalando que *“en el primer trimestre de cada año natural, el órgano de contratación, publicará junto con la programación de la contratación anual prevista en el artículo anterior, la relación de los contratos o de determinados lotes de los mismos que se reservan para su licitación exclusiva entre Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción, con indicación de su objeto, cuantía estimada y fecha prevista de contratación”*. Así, el Ayuntamiento de Sevilla junto con la programación anual fija los contratos que son objeto de reserva por parte del Ayuntamiento.

En cuanto al Ayuntamiento de Córdoba, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 25 de mayo de 2017 (B.O.P. de Córdoba 130, de 11 de julio de 2017), aprobó el porcentaje de reserva fijándolo en un 4% y aprobando también Instrucciones relativas a la aplicación de la reserva de contratos a favor de Centros especiales de empleo y empresas de inserción. Destaca en la Instrucción que a fin de garantizar el cumplimiento de la reserva y posibilitar el seguimiento de ésta, se constituye una Mesa de Seguimiento de la Contratación Pública Socialmente responsable en el Ayuntamiento de Córdoba.

Por último, el Ayuntamiento de Pamplona aprobó en Junta de Gobierno Local de 16 de abril de 2019, una Instrucción de Contratación Pública Estratégica y Socialmente Responsable, en la que se fija un porcentaje del 6% de reserva de contratos. Además, en dicha sesión se aprobó la Guía de Contratación Pública Estratégica y Socialmente Responsable, inclusiva de cláusulas sociales.

## 8. CONCLUSIONES.

La reserva de contratos de la D.A.<sup>4</sup> LCSP se incardina dentro de la política europea de contratación estratégica que no solamente persigue la compra pública de determinadas obras, servicios y suministros, sino que se configura como un auténtico motor social cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, motivo por el cual se han incluido cláusulas sociales y medioambientales en nuestra contratación pública.

En este contexto, resulta evidente que las entidades locales tienen una importante responsabilidad en la tramitación de estos expedientes, de tal forma que la obligatoriedad de la reserva prevista en la D.A. 4<sup>a</sup> LCSP no debe ser asumida simplemente como un trámite administrativo más en el ámbito de la contratación pública, sino que debe ser

<sup>11</sup>Las cuales pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.sevilla.org/servicios/contratacion/archivos/clausulas-sociales.pdf>

abordado de forma integral, sistemática y socialmente responsable, de tal forma que permita desarrollar una auténtica política social en materia de empleo a personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social.

Sin embargo, no debemos olvidar que nos encontramos ante una verdadera obligación legal que no puede ni debe ser obviada por las entidades locales.

Así, como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias en su Informe 4/2020, *“es deber de las administraciones, hacer un esfuerzo en la planificación de sus contrataciones para que, cada órgano de contratación, encaje dentro de los objetos de sus contratos previstos, las actividades que estas entidades pueden desarrollar, de modo que puedan tramitarse tales contratos como reservados, cumpliendo así con la obligación legal de reserva”*.

En conclusión, la reserva de contratos se configura como una obligación legal que esconde una auténtica oportunidad para que, desde los Ayuntamientos, que son las Administraciones Públicas más cercanas a los ciudadanos, se apueste decididamente por una contratación pública más social. Es una oportunidad que además, no deben perder, pues redundará en beneficio de toda la sociedad.



## ANÁLISIS DE DIVERSOS ASPECTOS CONTROVERTIDOS DE LAS MESAS DE CONTRATACIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS.

Joan Manuel FERRERA IZQUIERDO

*Vicesecretario General*  
*Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú (Barcelona)*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso de Estudios Avanzados sobre Contratación Pública Local (IV edición). CEMCI*

### SUMARIO:

1. Introducción.
2. Regulación jurídica.
3. Naturaleza de las mesas de contratación.
4. Supuestos preceptivos de constitución de la mesa de contratación.
5. La composición:
  - 5.1 El número mínimo de miembros.
  - 5.2 Los cargos electos.
  - 5.3 La intervención de los grupos municipales de la oposición.
  - 5.4 Las personas que han intervenido en la documentación técnica.
  - 5.5 Los cargos eventuales.
  - 5.6 Los cargos directivos.
  - 5.7 El/la secretario/a o secretario/a- interventor/a.
  - 5.8 Los invitados.
  - 5.9 Relaciones con los miembros del comité de expertos (si en su caso se ha constituido).
7. El nombramiento, ¿es posible su delegación?
8. Vicios en la composición de la mesa de contratación.
9. Las causas de abstención y recusación de sus miembros.
10. El nombramiento, transparencia y protección de datos.
11. Constitución y funcionamiento de la mesa de contratación.
12. Funciones de la mesa de contratación.
13. Impugnación de la actuación de las mesas de contratación.
14. Conclusión.



## 1.- INTRODUCCIÓN

Las mesas de contratación son un elemento esencial para el correcto desarrollo del proceso licitatorio. Su importancia empieza desde su misma creación, dado que su incorrecta configuración, puede acarrear graves vicios que afecten a la licitación, sigue durante todo el proceso licitatorio y acaba realizando un papel fundamental con la propuesta de adjudicación que, si bien no es vinculante, su tecnicismo y especialidad, dejan un escaso margen al órgano de contratación, para separarse de su criterio.

Bajo mi punto de vista, la necesidad de acudir a otras normas, para solventar las lagunas en determinados aspectos de la Ley de contratos del Sector Público 9/2017, genera inseguridad jurídica.

A título de ejemplo, debemos acudir a normativa sobre función pública para ver si determinados empleados pueden formar parte, debemos acudir a la normativa de protección de datos, para ver hasta qué punto debemos publicar información relativa a sus miembros, o debemos acudir a la legislación de procedimiento para ver las consecuencias de su incorrecta creación.

En otras ocasiones, las lagunas son tales que debemos acudir a los criterios jurisprudenciales y doctrinales para solventarlas, como, por ejemplo, la posibilidad o no de invitar a determinadas personas para que asistan a la mesa de contratación, la relación entre los miembros de la mesa y el comité de expertos o la delegación de los miembros de la mesa.

Así, por tanto, este documento pretende dar respuesta a algunos de los aspectos controvertidos de las mesas de contratación en los Ayuntamientos.

## 2.- REGULACIÓN JURÍDICA

Encontramos su regulación en la actual 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 (LCSP en adelante).

En concreto, en el apartado séptimo de su Disposición adicional segunda (DA 2 en adelante).

Cabe tener en cuenta, que sigue vigente el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuyos artículos 21 a 24, también se regulan aspectos relacionados con las mesas de contratación.

### 3.- NATURALEZA DE LAS MESAS DE CONTRATACIÓN.

Podemos conceptualizar las mesas de contratación, como órganos ordinarios no permanentes de composición colegiada, que cumplen una función de asistencia técnica especializada, en tanto que valoran las ofertas y proponen al candidato mejor valorado (art 326.2 LCSP).

No obstante, en relación a la tipología de órgano no permanente cabe recordar que la DA 2 apartado 7, permite poder constituir Mesas de Contratación permanentes, *sensu contrario*, el resto tienen carácter no permanente, pues dejan de existir una vez finalizada su tarea en una licitación concreta.

Ilustrativa es la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1987 (rec. 640/1983) que sobre las mesas de contratación afirma:

*“Cuarto: Por lo demás, y cualquiera que sea la naturaleza que se quiera atribuir a la Mesa de Contratación, lo que en ningún caso puede admitirse -por más deficiente que sea la cláusula 16.6 del Pliego de Condiciones es que aquella sea un mero buzón colegiado para la recepción de ofertas y apertura de las plicas. Y tan cierto es esto que en el acta se dice que se formula propuesta de adjudicación, la cual, sin embargo, no consta. Por todo lo cual procede anular, además de la resolución de adjudicación, las actuaciones de la Mesa desde el momento posterior a la apertura de plicas, a fin de que se razone adecuadamente la propuesta y se haga efectivamente la misma en favor de quien, conforme a Derecho, proceda”*

Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2004 (rec. 5805/1999) dispone que se:

*[...] configura la Mesa de contratación como un órgano de carácter técnico que auxilia o asiste al de contratación para la adjudicación correspondiente. Su carácter técnico resulta tanto de las funciones que se le encomiendan como de su composición [...].*

*A tal efecto la Mesa lleva a cabo la calificación previa de los documentos presentados en tiempo y forma, procede, en acto público, a la apertura de las proposiciones presentadas por los licitadores, valora las mismas de acuerdo con los criterios indicados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y efectúa la correspondiente propuesta al órgano de contratación que ha de llevar a cabo la adjudicación del contrato, a cuyo efecto puede solicitar cuantos informes técnicos considere precisos.*

*La propuesta de la Mesa de contratación no crea derecho alguno a favor del empresario y tampoco vincula al órgano de contratación, sin embargo, cuando este órgano no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada por la Mesa de contratación deberá motivar su decisión.*

Para acabar concluyendo que:

*“Se desprende de todo ello, que la intervención de la Mesa de contratación en el procedimiento afecta de manera fundamental a la formación de la voluntad del órgano de contratación, por cuanto la propuesta incluye la valoración de las proposiciones de los licitadores y, aunque no tenga carácter vinculante, constituye la motivación fundamental de la resolución de adjudicación cuando se acomoda a la propuesta y, en caso contrario, exige una motivación específica que justifique la razón de la adjudicación no conforme con la propuesta”.*

Vemos, por tanto, el papel altamente especializado y cualificado que tienen las mesas de contratación en un procedimiento de licitación, que viene a ejercer una *“actividad eminentemente técnica desprovista de todo significado político”* (Informe Junta Consultiva Estado núm. 17/2000).

#### **4.- SUPUESTOS PRECEPTIVOS DE CONSTITUCIÓN DE LA MESA DE CONTRATACIÓN.**

Salvo en el caso en que la competencia para contratar corresponda a una Junta de Contratación, en los procedimientos abiertos, abierto simplificado, restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, los órganos de contratación de las Administraciones Públicas estarán asistidos por una mesa de contratación. En los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación, la constitución de la mesa será potestativa para el órgano de contratación, salvo cuando se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia prevista en la letra b) 1.º del artículo 168 LCSP, en el que será obligatoria la constitución de la mesa. En los procedimientos a los que se refiere el artículo 159.6 (procedimientos abiertos abreviados simplificados) será igualmente potestativa la constitución de la mesa.

#### **5. LA COMPOSICIÓN:**

##### **5.1.- El número mínimo de miembros.**

Establece la DA 2 apartado 7 de la LCSP, que la Mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-presupuestario, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres. Los miembros

electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación

En cuanto al número mínimo de miembros, cabe destacar que la norma distingue entre la presidencia, los vocales y la secretaría del órgano.

Por otro lado, el art 21.2 del Real Decreto 817/2009, establece que las mesas de contratación estarán compuestas por un Presidente, un Secretario y, al menos, cuatro vocales, todos ellos designados por el órgano de contratación. Entre los vocales deberá figurar obligatoriamente un funcionario de los que tengan encomendado el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un Interventor o, a falta de cualquiera de éstos, quien tenga atribuidas las funciones correspondientes al asesoramiento jurídico o al control económico-presupuestario del órgano.

De la redacción de ambos preceptos no cabe duda que la secretaria del órgano, está fuera del cómputo de los miembros, ahora bien, como se puede apreciar, ambas regulaciones no dicen lo mismo.

El número mínimo a tener en cuenta son 3 según la DA2 de la LCSP o son 4 según el Real Decreto 817/2009?

Al respecto, hay argumentos a favor de la aplicación de las previsiones de la DA 2 sobre el Real Decreto 817/2009.

En primer lugar, tal como sucedía con la anterior LCSP (TRLCSPP), el actual art 326.3 de la LCSP establece que *“La mesa estará constituida por un Presidente, los vocales que se determinen reglamentariamente, y un Secretario”*.

Dicho reglamento, aunque desarrolle la LCSP anterior sigue vigente (Real Decreto 817/2009) y por tanto, lo que regula es la composición de las mesas de contratación para casos que no se aplique la DA2.

En este sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de contratación de Aragón (Informe 21/2009, de 16 de septiembre), que, aunque lo aborda teniendo en cuenta la Legislación anterior, entiendo plenamente vigentes sus argumentos:

*“La primera cuestión que se plantea es la aparente discordancia entre el apartado décimo de la Disposición Adicional Segunda LCSP y el artículo 21.2 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la misma, en cuanto al número mínimo de vocales que deben componer las mesas de contratación de las entidades locales.*

[...]

*A la vista de lo anterior hay que concluir que el artículo 21.2 del Real Decreto 817/2009 desarrolla el artículo 295 de la Ley de Contratos del Sector Público, quedando las entidades locales al margen de esta regulación puesto que ya tienen su normativa específica en la Disposición Adicional Segunda, [...]”*

Por tanto, los entes locales, se rigen por las especialidades de la DA 2 sin necesidad de acudir a una norma de desarrollo, pues dicha disposición ya nos da la solución. Esta tesis está también sustentada por el Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado núm. 49/2008:

*“Una primera consideración debe hacerse con carácter previo referida a la disposición que el Alcalde [...] plantea por cuanto el artículo que cita de la Ley de Contratos del Sector Público, el 295, se refiere a las Mesas de contratación de la Administración General del Estado precepto que carece de aplicación en cuanto se refiere a la constitución de las Mesas de contratación en la Administración Local que se encuentra regulada expresamente en la disposición adicional segunda, apartado 10, de la misma Ley, determinado de manera concreta que personas pueden constituir la misma [...]”.*

Ahora bien, si acudimos a la DA 2 podemos apreciar que su redactado puede generar confusión en relación a si el número mínimo de miembros (que son 3) debe computarse o no la Presidencia.

La redacción separa la figura de la presidencia y de los vocales de forma que cuando se refiere al número mínimo, se está refiriendo a los vocales.

Esta es la tesis mantenida por el mismo informe anteriormente referenciado, de la Junta Consultiva de Aragón (Informe 21/2009, de 16 de septiembre):

*“De acuerdo con la Disposición Adicional Segunda LCSP el número mínimo de vocales de las mesas de contratación de las entidades locales es 3”.*

Por tanto, podemos concluir este apartado afirmando que el número mínimo de miembros de una mesa de contratación en el ámbito local es de: Un/a presidente/a, mínimo de tres vocales, y un secretario/a de la mesa.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de marzo de 2004 (Nº de Recurso: 188/2002) que sostiene la tesis que en el número mínimo regulado por la norma se incluye al Presidente/a:

*“DÉCIMO. - Partiendo de esta última previsión legislativa, plenamente aplicable al supuesto de autos y teniendo en cuenta que en el caso de autos la Mesa de Contratación tan solo se constituyó por dos personas, D. Luis Carlos como DIRECCION000, y como vocal por D<sup>a</sup> Laura, resulta palmario y evidente que se contraviene la anterior prohibición relativa a que el número de integrantes de la Mesa no puede ser inferior a tres”.*

[...]

*UNDÉCIMO. - Por tanto, una vez más hemos de concluir, a la vista de lo anteriormente argumentado, que en el procedimiento seleccionado la Mesa de Contratación constituye un órgano necesario y su intervención un trámite esencial,*



*como así resulta de los arts. 81 a 83 del propio RDL 2/2000 como del propio Pliego de condiciones, de ahí que su constitución con tan solo dos miembros cuando precisaba tres implica un vicio o defecto procedimental relevante y trascendente*

No obstante, el criterio generalizado en el ámbito local, es mantener el mínimo de 3 vocales presidencia aparte, y así lo ha confirmado la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su Informe 96/2018:

*“Seguidamente nos plantea el Ayuntamiento [...] diversas cuestiones sobre las mesas de contratación y su composición. La primera de ellas  cuestiona si cuando la D.A 2ª tantas veces citada prohíbe que el número de miembros de la mesa, en total, sea inferior a tres, con ello se está refiriendo al total de miembros de la mesa o al de vocales.*

[...]

*La correcta interpretación del precepto exige diferenciar al Presidente, por un lado, y a los vocales, por otro.* [...].

*De este modo el límite de tres entiende esta Junta que se refiere al número de vocales”.*

Según el art 21.5 y 21.6 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, a las reuniones de la mesa podrán incorporarse los funcionarios o asesores especializados que resulten necesarios, según la naturaleza de los asuntos a tratar, los cuales actuarán con voz, pero sin voto.

Todos los miembros de la mesa tendrán voz y voto, excepción hecha del secretario que sólo tendrá voz.

## **5.2.- La composición: Los cargos electos.**

La LCSP presenta como novedad, una limitación subjetiva en relación al número de cargos electos que pueden formar parte.

Se incorpora, frente a la libertad del modelo anterior, una limitación a la posibilidad de participación de los miembros de la Corporación en la Mesa de Contratación, de tal modo que, en ningún caso, puedan suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Esta novedad, sin duda, ha obligado a modificar la composición en un elevado número de casos, ante la práctica comúnmente extendida de integrar varios regidores en la mesa. En este caso, la reforma se ha quedado a medio camino, pues las voces autorizadas reclamaban una conformación íntegramente profesional y profesionalizada de la Mesa de Contratación, sin dar entrada a cargos de representación política.

No obstante, con esta limitación, se ha reforzado el carácter profesionalizado de las mesas, dado que se asegura que más de la mitad de sus miembros son conocedores de la materia, criterio de especialización mantenido por el Tribunal Supremo, en relación a otros órganos de valoración como son los tribunales de selección (en este caso la norma prohíbe por completo, que formen parte cargos electos).

Dicho lo anterior, el límite del tercio de electos, no es una obligación y es posible –e incluso deseable– que las mesas de contratación estén integradas en su totalidad por personal especializado en la materia.

En relación a este apartado, cabe destacar el informe de la Junta Consultiva de

Contratación Pública del Estado (expediente 42/2019) que plantea “*Ante dicha composición, y partiendo de que el/la Secretario/a de la Mesa tiene voz, pero no voto, se plantea si la expresión “total de miembros de la misma” incluye o no – además del Presidente y los/as vocales) al/a la Secretario/a de la Mesa*” a los efectos del cómputo del número máximo de electos, concluyendo dicha Junta, que el Secretario de la Mesa de contratación debe ser considerado miembro de la misma y por tanto los miembros electos que formen parte de la Mesa de contratación en las Corporaciones Locales no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. En consecuencia, y de conformidad con el sentido de la Ley, el Secretario de la Mesa de contratación sí que ha de tenerse en cuenta en el cómputo del porcentaje máximo de miembros electos de la Mesa de contratación en las Corporaciones Locales.

### **5.3.- La composición: La intervención de los grupos municipales de la oposición.**

Según el art 20.1.c) de la LRBRL 7/1985:

En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.

Me estoy refiriendo a las comisiones informativas, obligatorias en determinados municipios.

Las Comisiones Informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, de

la Junta de Gobierno cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes (art 123 ROF).

Igualmente informarán aquellos asuntos de la competencia propia de la Junta de Gobierno, y del Alcalde o Presidente, que les sean sometidos a su conocimiento por expresa decisión de aquéllos.

Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación (art 125 ROF).

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si las mesas de contratación tienen una función análoga a las comisiones informativas y, por lo tanto, si los regidores de la oposición, tienen derecho a formar parte en su cuota de representación en el Pleno.

La respuesta, a pesar que no son pocas las ocasiones que se reivindica, ha de ser negativa. Las funciones de la mesa de contratación son distintas a las de la comisión informativa y, por tanto, la obligación que los diferentes grupos estén representados de forma proporcional en la comisión (o comisiones) informativa no es para nada extrapolable a las mesas de contratación.

Esta idea se refuerza, aún más, con la limitación de electos que se ha apuntado en el apartado anterior, dado que sería inviable que todos los grupos estuvieran representados en una mesa de contratación, si se ha de respetar el 1/3 (imaginemos un municipio con hasta nueve grupos municipales representados en el Pleno).

No obstante, podemos encontrar municipios donde un regidor de la oposición, ocupe uno de los puestos como electo en la mesa de contratación, mecanismo de transparencia y de gobierno abierto, que en ocasiones se suele utilizar.

#### **5.4.- La composición: Las personas que han intervenido en la documentación técnica.**

Establece el art 326.5 LCSP, que no podrá formar parte de las Mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda.

Esta salvedad es la que ha dado problemas interpretativos, puesto que si acudimos al redactado de la DA2 de la LCSP no se hace ninguna referencia a dicho personal.

La Doctrina venía entendiendo que no había impedimento, dado que la DA2 de la LCSP -norma especial que regula el funcionamiento de la contratación local- no prohíbe expresamente que el personal que ha participado en la redacción de la documentación técnica, forme parte de la mesa de contratación (se regulan otras prohibiciones, pero esta no).

Dicha tesis, se ha confirmado, a través de la Resolución del Tribunal Central de Recursos Contractuales (Resolución 1403/2019, 2 diciembre de 2019. Rec. 1206/2019) que hace suyas unas conclusiones de la Junta Consultiva del Estado en los siguientes términos:

*“No obstante, aunque procede inadmitir el recurso por la causa más arriba indicada, entraremos a examinar obiter dicta el fondo del asunto. El recurso se funda en la recusación de uno de los miembros de la Mesa. En particular, se refiere a la arquitecta municipal D<sup>a</sup> V.C.D.O., al haber sido la redactora del Pliego de Prescripciones Técnicas y no poder compatibilizar esta redacción con la condición de miembro de la Mesa de contratación. El órgano de contratación, en el informe emitido a propósito de este recurso, sostiene que la persona a que se refiere la recusación es personal laboral con contrato de duración determinada y la única que tiene la cualificación precisa para la redacción de los Pliegos técnicos. La recurrente funda su recurso en el artículo 146.2 a) LCSP, así como en el artículo 326 LCSP y la disposición adicional 2.<sup>a</sup> LCSP [...].*

*[...] en relación específicamente al alcance de la previsión del artículo 326 LCSP, precisa que «la excepción contenida en el artículo 326 salva expresamente, y en términos generales, la especialidad de la DA 2<sup>a</sup>. Señala que “Tampoco podrá formar parte de las Mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda”. La DA 2<sup>a</sup> no menciona esta limitación en el caso de la mesa, aunque sí lo hace para el comité de expertos. Por tanto, cabe colegir que el legislador, consciente de la diferencia entre la regulación general y la aplicable específicamente a las entidades locales, ha manifestado ser esta su voluntad, de modo que la redacción de los pliegos técnicos no opera como una limitación a la composición de la mesa en el caso de los municipios. Por el contrario, sí existe una prohibición concreta en el caso del comité de expertos» (apartado 12). Conclusión a la que se remite en el apartado 16 para el caso de si quien ha redactado el Pliego técnico puede formar parte o no de la mesa de contratación”.*

Por tanto, podemos concluir, que el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, puede formar parte de la mesa de contratación.

### **5.5.- La composición: Los cargos eventuales.**

En relación al personal eventual, según el art 8 y 12 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, son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

Los empleados públicos se clasifican en:



- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

En relación a si el personal eventual puede formar parte de las mesas de contratación, cabe destacar el pronunciamiento de la Junta Consultiva del Estado a través de su informe 13/2001 que afirmó que:

*“La contestación negativa, a la que se inclina esta Junta, [...] el Pleno de la Corporación determina el número de puestos, con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual contiene varias declaraciones que perfilan el régimen jurídico de dicho personal consistentes en que "el personal eventual sólo ejercerá funciones calificadas de confianza o asesoramiento especial" que "su nombramiento y cese, que serán libres, corresponde exclusivamente a ... los Presidentes de las Corporaciones Locales", que "el personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza y asesoramiento" y que "en ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna". El examen del precepto transcrito obliga a concluir que el personal eventual no es concejal, personal laboral ni funcionario y, por tanto no puede formar parte como vocal de las Mesas de contratación de las Entidades Locales, [...]"*

Este criterio se mantuvo con la LCSP de 2007 a través del Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 49/2008:

*“[...] la constitución de las Mesas de contratación en la Administración Local que se encuentra regulada expresamente en la disposición adicional segunda, apartado 10, de la misma Ley, determinado de manera concreta que personas pueden constituir las mismas, entre las que no figura el personal eventual, en la clasificación y definición establecida en el Estatuto Básico del Empleado Público, por lo que, como se señala en el escrito recibido, permanece el mismo criterio expuesto por esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 13/01, de 13 de julio de 2001”*



*“Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que el personal eventual a que se refiere el artículo 12 del Estatuto Básico del Empleado Público no puede integrarse como miembro de la Mesa de contratación en las Corporaciones locales, pero sí puede asesorar a las mismas mediante la emisión de los informes técnicos que éstas consideren oportunos, conforme a lo dispuesto en el artículo 135.1 de la Ley de Contratos del Sector Público”.*

La actual LCSP es tajante al afirmar en su DA 2 apartado 7 que:

*“En ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, personal eventual”*

Por tanto, queda claro, que el personal eventual no puede formar parte de la mesa de contratación, ahora bien, véase que tampoco se le permite emitir informes de valoración, cuestión que el anterior informe comentado (13/2001 y 49/2008) sí le permitía en los términos siguientes:

El Informe 13/2001 se manifestaba en los siguientes términos:

*“La cuestión debe centrarse en la emisión de informes técnicos, ya que y no se concibe otra forma de asesorar a las Mesas de contratación, y debe recibir una respuesta afirmativa, si se tiene en cuenta el carácter genérico de la redacción del apartado 2 del artículo 81 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas - la posibilidad de la Mesa de solicitar cuantos informes técnicos considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato - y el régimen jurídico general de los informes, sin que el precepto examinado, ni ningún otro regulador de la contratación o del procedimiento imponga a las Mesas de contratación la obligación de solicitar informes técnicos a determinados órganos o personas, siendo decisión de la propia Mesa la determinación de la persona u órgano al que solicita informe, debiendo tomar en consideración, en este caso concreto, al tomar su decisión, los conocimientos técnicos de aquél al que se dirige la petición de informe”.*

Mientras que el Informe 49/2008 se manifestaba en los siguientes:

*“En cuanto se refiere a si pueden solicitarse y emitirse tales informes por el citado personal eventual, cabe señalar que no existe norma que lo impida quedando a la consideración de la Mesa, como órgano que ejerce tal competencia, decidir a quien se ha de solicitar”*

Concluyendo dicha Junta, que la regulación, no excluía que los informes técnicos pudieran ser solicitados a personal eventual, correspondiendo adoptar tal decisión a las propias Mesas de contratación, ponderando la competencia sobre aspectos técnicos de la persona u órgano al que se solicite el informe.

Ahora bien, como vemos, la actual LCSP prohíbe la emisión de informes de valoración por parte del personal eventual.

Efectivamente, como señala el Informe de la Junta Consultiva del Estado 8/2016, esta cuestión se encontraba ya resuelta por un Informe anterior de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, concretamente el Informe 49/2008, de 29 de enero de 2009 al que hemos hecho referencia anteriormente.

Los argumentos contenidos en este Informe se ven superados en este momento por lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, apartado 7, párrafo 3º, de la LCSP, que ha ofrecido una nueva regulación más clara de esta cuestión.

La citada disposición, resuelve con claridad, una cuestión que necesitó de una interpretación más profunda, bajo la vigencia de la Ley de 2007 y del TRLCSP de 2011. Hoy la cuestión es cristalina y, por tanto, habrá que concluir que no es posible que el personal eventual emita informes de valoración de las ofertas en el caso de las Corporaciones Locales.

Concluye el Informe 8/2016 que:

“El personal eventual no puede emitir informes sobre las proposiciones de los licitadores en el caso de las corporaciones locales por vedarlo expresamente la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”.

#### **5.6.- La composición: Los cargos directivos.**

Véase que cuando se ha hecho referencia a la clasificación de los empleados públicos, que establece el art 8 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, no aparece el personal directivo.

*Los empleados públicos se clasifican en:*

- a) Funcionarios de carrera.*
- b) Funcionarios interinos.*
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.*
- d) Personal eventual.*

El art 13 de dicha norma, establece que es personal directivo, el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

El personal directivo suele estar relacionado con la Administración Local a través de un contrato laboral de alta dirección, por tanto, al ser personal laboral no tendría sentido excluirlos de las mesas de contratación cuando la propia DA 2 de la LCSP establece que formaran parte de las mesas aquellos que *“se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación”*.

A esta conclusión parece llegar el Informe 8/2016 de la Junta Consultiva del Estado:

*“Pues bien, en la medida en que no existe una norma que prohíba que este personal pueda emitir informes en el seno de un procedimiento de selección del contratista cabe concluir que, en el caso de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, el personal directivo profesional, reúna o no la condición de funcionario público, puede emitir informes de valoración de las proposiciones. Para ello, no obstante, será requisito imprescindible que quien emita el informe reúna las condiciones imprescindibles de imparcialidad, objetividad y competencia y cuente con la titulación que sea necesaria según la materia que sea objeto del correspondiente informe.*

*Abunda en esta conclusión el hecho de que la Disposición Adicional Segunda, apartado 7, párrafo primero, prevea la posibilidad de que formen parte de la Mesa de contratación, como vocales, personas designadas por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, ya que no tendría lógica que el personal directivo profesional no funcionario (laboral, por tanto) al servicio de la Corporación, pudiera formar parte de la Mesa y, en cambio, no pudiera realizar una función de asesoramiento de la Mesa emitiendo informes de valoración de las ofertas.*

*En este caso, el recurso a este tipo de personal a la hora de emitir informes no puede considerarse habitual, sino que dependerá de la existencia de personal cualificado que pueda desarrollar esta función en cada órgano de contratación”*.

Como se puede apreciar, el personal directivo, a diferencia del personal eventual, podrá tanto formar parte de las mesas de contratación como emitir informes de valoración, siempre que, a pesar de no tener la condición de funcionario, reúna las garantías precisas de imparcialidad, objetividad y competencia y cuente con la titulación que sea adecuada a la materia que sea objeto del contrato.

### 5.7.- La composición: El/la secretario/a o secretario/a- interventor/a.

Cabe recordar, que según la DA 2 de la LCSP, formarán parte de la mesa de contratación, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-presupuestario. Y que actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.

Según el Informe 3/2008 de la Junta Consultiva de Contratación de Catalunya, uno de los mecanismos que contribuyen a garantizar la calificación técnica y la independencia de la Mesa de contratación, es que figuren, entre los vocales que tienen que constituir el órgano, un funcionario de entre los que tengan atribuido, legalmente o reglamentariamente, el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor. Se trata, en ambos casos, de miembros que tienen atribuidas funciones específicas —en un caso de fiscalización y en el otro de asesoramiento— que, en esencia, tienen un carácter autónomo y sin relación jerárquica con el órgano de contratación.

Cabe destacar algunos aspectos; el primero, en relación a los supuestos de municipios con Secretaria-Intervención, el segundo, si el/la secretario/a o secretario/a-interventor/a puede asumir la Secretaria de la mesa de contratación y el tercero, si el secretario/a o secretario-interventor/a puede actuar únicamente como secretario de la mesa, si existen vocales suficientes para completar el número mínimo establecido por la DA 2 de la LCSP.

El primero, en relación a los supuestos de municipios con Secretaria-Intervención, a mi entender, para computar el número mínimo de vocales hay que atender a la persona y no al cargo, me refiero al hecho que el secretario-interventor, no ocupa dos lugares en la mesa de contratación, sino únicamente uno.

Esta tesis parece desprenderse, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de marzo de 2004 (Nº de Recurso: 188/2002):

*“Y para intentar salvar este defecto, no puede acudir, como pretende la parte demandada y codemandada, al argumento de que como quiera que la citada Secretaria asume tanto las funciones de secretario como las de interventor de la misma Corporación, por esta vía interpretativa serían tres los puestos representados en la Mesa; y ello es así porque la citada D.A. habla de la presencia insoslayable de al menos un número total de tres miembros o personas, y no de puestos o cargos representados, lo que no ocurre en el caso de autos por mucho que la Secretaria asuma sendas funciones de secretaria e interventora”.*

El segundo, si el/la secretario/a o secretario/a-interventor/a, puede asumir la Secretaria de la mesa de contratación. Muchos son los problemas que se encuentran las pequeñas entidades locales como bien dice M.P.BATET, puesto que, el único



funcionario es el secretario-interventor. Éste, en su condición de único funcionario del Ayuntamiento, puede ser a la vez vocal de la mesa de contratación y secretario de ésta. Esta opción encontraría apoyo legal en el artículo 16.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que admite expresamente que, en los órganos colegiados, un miembro o vocal de este órgano pueda actuar como secretario.

En este sentido, Francisco Sánchez Moretón, secretario-interventor del Servicio Jurídico de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Salamanca, en su “Nota sobre algunos aspectos novedosos de intereses para pequeños municipios en la nueva ley de contratos del sector público”, manifestó:

*“Atendiendo a lo dispuesto en el actual artículo 16 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que sobre los órganos colegiados señala que tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente, podemos mantener que sí que es admisible siempre que sea el único funcionario de la Corporación. En este caso, el secretario de la mesa no tiene voto, pero el Secretario-Interventor tendrá voto como vocal”.*

El tercero, si el secretario/a o secretario-interventor/a puede actuar únicamente como secretario de la mesa. Al respecto se ha pronunciado el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, mediante la Resolución 45/2016, de 11 de abril de 2016 en los términos siguientes:

*“Los Miembros de la Junta General impugnan la composición de la Mesa de contratación de la cláusula A.7 del PCAP, por incumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda del TRLCSP referente a la composición de las Mesas de las Entidades Locales, ya que la Secretaria-Interventora de la Mancomunidad no forma parte de la Mesa como vocal, como exige la Disposición, sino que lo hace como Secretaria del órgano colegiado, vulnerando las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*

[...]

*Tal y como afirman los recurrentes, la cláusula A.7 del PCAP dispone que la Secretaria de la Mesa de contratación será Doña E. B.E., que a la sazón es la Secretaria-Interventora de la Mancomunidad. La dicción de la Disposición Adicional Segunda del TRLCSP es clara, el Secretario de la Entidad Local forma parte de la Mesa de contratación en calidad de vocal –además en este caso concreto lo hace también en su condición de interventora–; mientras que las funciones de Secretaría del órgano colegiado se encomiendan a un funcionario de la Corporación [...].”*

Por tanto, no es posible que el/la secretario/a o secretario/a-interventor/a de la Corporación, actúe únicamente como secretario/a de la mesa, a pesar de que existan vocales suficientes para completar el número mínimo de vocales establecido en la DA 2



de la LCSP, dado que se requiere, que aquél participe como vocal, lo que conlleva tener voz y voto en la mesa.

Para finalizar este apartado, apunta dicha resolución que, en el caso de ser personal al servicio de una administración pública, no puede abstenerse (art. 24.1.c) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, actual art 19.3.c) de la Ley 40/2015 aunque referido a la AGE).

### 5.8.- La composición: Los invitados.

Es frecuente, que en el día a día del funcionamiento de las mesas de contratación, nos encontremos situaciones diversas.

Cabe decir, que el problema se suscita cuando la mesa de contratación actúa en acto no público, dado que de tratarse de sesión abierta al público, la figura del invitado se reconduce sin problema con la presencia misma de la persona en la sesión, sin que pueda haber impedimento en su asistencia, más allá del mantenimiento del correcto y respetuoso funcionamiento de la mesa de contratación.

Ahora bien, en ocasiones, el gobierno municipal, ya sea por exigencia de los grupos de la oposición (ya hemos visto que no tienen derecho a formar parte en su cuota de representatividad) o por iniciativa propia quieren “invitar” a asistir a la mesa de contratación, para dotarla de una “supuesta” mayor transparencia.

Lo anterior se puede reproducir perfectamente, en gobiernos de coalición y por tanto, que un regidor del propio equipo de gobierno, pero de otro signo político, quiera asistir –sin ser miembro nombrado- como invitado.

Por último, nos podemos encontrar, al técnico miembro de la mesa, que suele ostentar un cargo de dirección, y que quiere acudir acompañado de un técnico de su equipo –este último no miembro de la mesa-.

Pues bien, estos supuestos, a pesar que la contratación debe regirse por los principios de publicidad, transparencia, igualdad, entre otros, no podemos caer en el error que los actos de las mesas en sesiones no públicas se deban convertir en públicas.

Imaginemos un tribunal de selección, en el momento de la deliberación sobre la nota de un aspirante, a nadie se le ocurriría asistir como invitado, pues este mismo razonamiento considero aplicable a las mesas de contratación.

Este criterio, es el mantenido por la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su Informe 62/2018, que a consulta de un Ayuntamiento se planea lo siguiente:

*“[...] La normativa de contratación no hace, por contra, referencia alguna a la figura de los invitados, no pudiendo tampoco considerarse que los miembros electos de la Corporación asuman por principio la condición de asesores especializados.*”

*Por otro lado, la normativa de contratos parece pronunciarse en contra de la opción consultada toda vez que recoge expresamente quiénes pueden formar parte de la Mesa de Contratación y en qué términos, de manera que a aquellos actos de la Mesa de Contratación que no sean públicos podrán asistir estrictamente aquellos cuya asistencia está prevista en la norma. A mayor abundamiento, si la norma limita el número de miembros electos de la Corporación que pueden formar parte de la Mesa, su asistencia en otra condición no prevista podría desvirtuar la intención del legislador en cuanto a la composición de aquella.*

*Todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio del escrupuloso respeto a las condiciones de transparencia que debe imperar en el procedimiento de selección del contratista y, en especial, de actuación de la Mesa de contratación como órgano especializado en materia de contratación pública, así como de los controles externos que en cada caso proceda establecer y verificar respecto de su actuación. La Mesa es un órgano de asistencia al órgano de contratación y no un órgano político. El control de sus actos y de los del órgano de contratación deberá articularse a través de los mecanismos expresamente establecidos en la legislación aplicable. El respeto a las normas establecidas en torno a su composición no puede suponer, en ningún caso, una merma del principio de transparencia”.*

[...]

*La figura de los invitados a la Mesa de Contratación no está prevista en la normativa de contratación pública, de manera que a los actos de la Mesa de Contratación que no sean públicos no podrán asistir más que aquellas personas expresamente previstas por la normativa contractual”.*

Supuesto extrapolable, bajo mi punto de vista, a las diversas situaciones que he expuesto al principio del apartado, por tanto, en las sesiones no públicas de las mesas de contratación, únicamente podrán asistir los miembros nombrados como tales.

#### **5.9.- La composición: Relaciones con los miembros del comité de expertos (si en su caso se ha constituido).**

Según COLAS TENA, el comité de expertos, es un órgano que actúa en los procedimientos abiertos o restringidos en los que se haya atribuido a los criterios evaluables de forma automática una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor. En estos casos debe constituirse obligatoriamente un comité de expertos al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas en la parte cuya cuantificación no resulte de la simple aplicación de fórmulas matemáticas, de tal forma que en estos procedimientos actúan dos órganos en la fase de valoración de ofertas, en primer lugar, el comité de expertos valorando la parte sujeta a criterios de valor y posteriormente la mesa de contratación

valorando los criterios automáticos. Es importante resaltar que la valoración que realice el comité de expertos es vinculante para la mesa de contratación.

La DA 2.8 de la LCSP, prevé que el comité de expertos a que se refiere la letra a) del apartado 2 del artículo 146 LCSP, para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor, pueda estar integrado en las Entidades locales por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate. En todo caso, entre este personal deberá formar parte un técnico jurista especializado en contratación pública. Esta exigencia de que forme parte un técnico jurista especializado en contratación pública, puede producir dificultades de cara a su acreditación en el expediente.

Pues bien, interesa saber, si una misma persona puede formar parte del comité de expertos y de la mesa de contratación.

Cabe destacar en este sentido, el Informe 21/2009, de 16 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que establece que:

*“La finalidad de esta nueva figura creada en la LCSP, que recordemos no está exigida por las directivas comunitarias, no es otra que la de reforzar la objetividad en la valoración de ofertas, de manera que en los casos en que esta dependa mayoritariamente de juicios de valor y no de la mera aplicación de fórmulas matemáticas, la valoración de los mismos recaerá no en la mesa de contratación si no en un grupo de personas expertas. Esta es la diferencia fundamental respecto de los miembros de la mesa de contratación que no tienen por qué ser expertos en la materia sobre la que versa la valoración.*

[...]

*Por último, en cuanto a la cuestión planteada respecto de la posibilidad de que una misma persona pueda formar parte de la mesa de contratación y del comité de expertos que participan en una licitación no parece admisible ya que el legislador ha configurado estos dos órganos como independientes y sería un contrasentido que una misma persona participará en ambos”.*

Por tanto, no es posible, que una misma persona sea en un mismo procedimiento miembro de la mesa de contratación y del comité de expertos.

El comité de expertos y su participación en el procedimiento de contratación suponen una complejidad, que en muchos casos puede resultar una carga excesiva para contratos sencillos o para entidades pequeñas que no disponen de una organización administrativa importante, pero recordemos que la utilización de un procedimiento en el que deba constituirse un comité de expertos es una opción del órgano de contratación, que puede buscar un procedimiento más sencillo simplemente evitando que los criterios de valoración no automáticos sean preponderantes en la adjudicación del contrato.

## 6.- EL NOMBRAMIENTO, ¿ES POSIBLE SU DELEGACIÓN?

Tal como establece el art 326.4 y la DA 2 apartado 7 de la LCSP, los miembros de la mesa serán nombrados por el órgano de contratación (la DA 2 habla de designación).

La composición de la mesa se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente.

Pues bien, en muchas ocasiones, el volumen de licitaciones de un Ayuntamiento con un cierto presupuesto, puede hacer que la asistencia de sus miembros sea complicada. En estos casos se cuestiona si existe la posibilidad de delegar a favor de otros empleados de la corporación.

Bajo mi punto de vista, la delegación es una facultad del que delega, por tanto, del miembro de la mesa de contratación y esto es un elemento en contra.

Esta facultad genérica de poder delegar, ahora regulada en el art 9 de la Ley 40/2015, plantea diversos problemas.

El primero, referente a la consideración de órgano, dado que el art 9 de la Ley 40/2015 permite la delegación, pero referida a órganos: *“Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar...”*

Si bien es cierto que por vía del art 5.1 de la misma Ley 40/2015, la Secretaria General del Ayuntamiento y la intervención General en ocasiones se pueden considerar órganos, bien es cierto que no se puede predicar del resto del personal del Ayuntamiento que sea vocal de la mesa. Esto entraña un problema para la delegación.

El segundo, relativo a la responsabilidad, dado que, si entendemos posible la aplicación de la delegación, las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante, y que cuando se pretende delegar, no se quiere asumir la responsabilidad del que ha actuado efectivamente en la mesa de contratación.

El tercero y creo que decisivo para descartar la delegación, es el hecho que el órgano de contratación es el que nombra, por tanto, el órgano de contratación ha querido expresamente que acuda a la mesa una determinada persona con un determinado perfil (cierto es que no pasa así con los miembros obligatorios como el/la titular de la Secretaria y de la Intervención), por tanto, es incompatible este nombramiento realizado por el órgano de contratación, con la delegación del miembro, puesto que se estaría vaciando de competencias al órgano de contratación.

Nadie cuestiona que un miembro de un tribunal selectivo, pueda delegar en favor de una tercera persona, en caso que no pueda asistir a una sesión de valoración, puesto



que no sería miembro del tribunal. Para mí, el caso de las mesas de contratación es igual.

Dicho esto, no procede la delegación por parte de los miembros de las mesas de contratación. Ahora bien, para procurar su correcto funcionamiento y quórum de constitución, es perfectamente posible y deseable que el propio órgano de contratación (no el miembro de la mesa) nombre cuantos suplentes considere, manteniendo el criterio de especialidad que utiliza para el miembro titular.

Solución a la que parece llegar la Junta Consultiva del Estado en su Informe 17/2000:

*“Pero, en el mismo orden, debe señalarse que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en mismos términos actual art 13 de la Ley 40/2015), norma aplicable en las cuestiones relativas a la contratación de las Administraciones Públicas como de aplicación supletoria de conformidad con lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley, los vocales designados podrán ser sustituidos en casos de ausencia, enfermedad, o en general cuando concurra causa justificada, por sus suplentes, si los hubiera, extremo este, que en el ámbito de las competencias del órgano de contratación deben ser decididas por el órgano de contratación que ha de ejercer las competencias de designación que la Ley en el apartado 3 de la disposición adicional novena le atribuye”.*

## 7.- VICIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA MESA DE CONTRATACIÓN.

Según COBO OLVERA, la formación de la voluntad de todo órgano colegiado, requiere un procedimiento que se compone de: convocatoria, quórum de asistencia, debate y votación. La inobservancia de alguna de estas fases haría el acuerdo adoptado nulo de pleno derecho.

Para que legalmente proceda la calificación de nulidad de pleno derecho del acto de un órgano colegiado, no se requiere -dicen GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ – la omisión total del procedimiento establecido por las normas para la integración de la voluntad del colegio, como voluntad distinta e independiente de sus miembros; basta al efecto que se hayan infringido las reglas esenciales de ese procedimiento, bien por un defecto de composición del órgano que lo desfigure realmente, bien por no haberse observado el quórum exigido para su constitución como tal colegio, bien por no haberse respetado la voluntad de la mayoría, simple o cualificada, que la Ley eleva a voluntad del colegio entero.

BOQUERA OLIVER señalaba que este apartado podía tener dos interpretaciones distintas.



La primera: el acto del órgano colegiado será nulo de pleno derecho si se prescinde total y absolutamente de las reglas esenciales para la formación de la voluntad.

La segunda: el acto del colegio será nulo de pleno derecho si se prescinde de alguna de las reglas esenciales para la formación de la voluntad.

La esencialidad de la regla (calidad) y no la falta de cumplimiento de todas ellas (cantidad) sería -según esta segunda interpretación- la razón de ser de la nulidad de pleno derecho del acto procedente de un órgano colegiado. BOQUERA entiende como correcta la segunda interpretación.

En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ señala que no es necesario que se prescinda de la totalidad de las reglas, pues es suficiente que se prescinda de alguna de ellas. Se da la causa de nulidad cuando la regla de que se ha prescindido tiene carácter esencial. Se consideran reglas esenciales -dice- las que regulan las siguientes fases: composición del órgano, convocatoria, quórum de asistencia, deliberación y votación.

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, mediante la Resolución 67/2013, concluyó que una composición indebida era causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992 (actual art 47.1.e) de la Ley 39/2015) –acto dictado prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados–, al que se remite el 32 a) del TRLCSP (actual art 39 LCSP), y que según la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 15/3/1991, RJ/1991/2518) tienen ese carácter esencial, entre otras, «las reglas que determinan la composición del órgano colegiado, tales como las que se refieren a su Presidente, Secretarios y Vocales, tanto en su número como calidad y circunstancias de los mismos; estando ello en relación con lo referente a la nominación individual de las personas físicas que asisten con tal carácter a las sesiones de que se trate.»

Por tanto, cualquier acuerdo que adoptara la Mesa, no respetaría las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, en caso de no ajustarse su composición, al mandato de la Disposición Adicional Segunda de la LCSP.

## **8.- LAS CAUSAS DE ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN DE SUS MIEMBROS.**

En primer lugar, cabe hacer referencia a la previsión del art 64 de LCSP, que es una novedad, en cuanto a la legislación anterior y que dispone que los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación, con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

A estos efectos, el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

Dicho lo anterior, como ya hemos apuntado, en el caso de ser personal al servicio de una administración pública, no puede abstenerse (art 19.3.c) de la Ley 40/2015 aunque referido a la AGE).

Ahora bien, considero que no hay que confundir la abstención, entendida como una postura técnica de un miembro de la mesa que se traslada en un tipo de votación, de la abstención en la participación del proceso y por tanto como miembro de la mesa, por estar incurso en una de las causas de la Ley 40/2015.

Para el caso que no exista una causa de abstención del art 23 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el miembro de la mesa que sea personal al servicio de una administración, no puede votar abstención.

Ahora bien, en caso que se de alguna de las circunstancias del art 23 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, procede su abstención y por tanto se hace aún más necesario contar con la figura del suplente.

Son motivos de abstención los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que concurra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

Por lo que respecta a la recusación (art 24 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), como garantía que asiste al interesado para el caso que no se produzca la abstención “voluntaria”, podrá promoverse en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.

Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.

## **9.- EL NOMBRAMIENTO, TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS.**

Tal como establece el art 326.4 y la DA 2 apartado 7 de la LCSP, los miembros de la mesa serán nombrados por el órgano de contratación.

La composición de la mesa se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente.

Pues bien, el art 63.5 de la LCSP establece que:

*“Deberán ser objeto de publicación en el perfil de contratante, asimismo, los procedimientos anulados, la composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación, así como la designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en los que sean necesarios.*”

*En todo caso deberá publicarse el cargo de los miembros de las mesas de contratación y de los comités de expertos, no permitiéndose alusiones genéricas o indeterminadas o que se refieran únicamente a la Administración, organismo o entidad a la que representen o en la que prestasen sus Servicios”.*

El art 21.4 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público establece que su composición se publicará en el perfil del contratante del órgano de contratación correspondiente, con una antelación mínima de siete días con respecto a la reunión que deba celebrar para la calificación de la documentación

La Agencia Española de Protección de Datos, en su “Guía de Protección de datos y Administración Local” establece unas pautas interesantes al respecto.

El artículo 63 de la LCSP determina una serie de supuestos de publicación obligatoria, que en la medida que afecte a datos de carácter personal, la legitimación se fundamentaría en el artículo 6.1.c) del RGPD relativo al cumplimiento de una obligación legal.

Asimismo, debe considerarse lo siguiente:

- Respecto a la publicación de los miembros de las mesas de contratación, será suficiente con publicar nombres y apellidos, y cargos de los mismos. Por tanto no se debe publicar el número de DNI ni total ni parcialmente.
- Respecto a la publicación de las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de contratación, no será necesario que en el contenido de las actas objeto de publicación figure las firmas del Presidente y Secretario de la mesa (ni firma electrónica donde aparezca el número de DNI).
- Ha de ser posible el ejercicio del derecho de oposición por los afectados.

## **10.- CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MESA DE CONTRATACIÓN.**

El artículo 21.7 del RD 817/2009 regula el quórum necesario para la válida constitución de la Mesa de contratación. Se requiere la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y en todo caso, del Presidente, el Secretario y los dos vocales que tengan atribuidas las funciones correspondientes al asesoramiento jurídico y al control económico-presupuestario del órgano de contratación.

Ahora bien, no termina de resolverse la cuestión del quórum de constitución en las Mesa de contratación de las entidades locales, puesto que la regulación que hace el RD 817/2009 está pensada, a priori, teniendo en cuenta un número mínimo de vocales superior al establecido en la DA 2 de la LCSP.



De acuerdo con el artículo 21.2 del RD 817/2009 las mesas de contratación se componen de 6 miembros: Presidente, Secretario y al menos 4 vocales; sin embargo, la DA 2 apartado 7 de la LCSP establece un mínimo de 5 miembros: Presidente, Secretario y al menos 3 vocales. De acuerdo el RD 817/2009, para el quórum de constitución y funcionamiento, deben estar presentes la mayoría absoluta de sus miembros, y en todo caso, el Presidente, el Secretario y los dos vocales que tengan atribuidas las funciones correspondientes al asesoramiento jurídico y al control económico-presupuestario del órgano.

Hay que entender, por tanto, que para la válida constitución de una mesa de contratación en el ámbito local se requiere la mitad más uno de sus miembros y como mínimo la presencia del Presidente, del titular de la secretaria, del titular de la intervención y del secretario/a del órgano.

Cabe recordar que deberán estar éstos o los suplentes que se hayan nombrado.

Según el art 18 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el Secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados.

Podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones.

El acta de cada sesión podrá aprobarse en la misma reunión o en la inmediata siguiente. El Secretario elaborará el acta con el visto bueno del Presidente y lo remitirá a través de medios electrónicos, a los miembros del órgano colegiado, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto, a efectos de su aprobación, considerándose, en caso afirmativo, aprobada en la misma reunión.

Cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado.

## **11.- FUNCIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN.**

Según la LCSP y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la mesa de contratación desempeñará las siguientes funciones en los procedimientos abiertos de licitación:



a) Calificará las documentaciones de carácter general acreditativas de la personalidad jurídica, capacidad de obrar, apoderamiento y solvencia económica financiera, técnica y profesional de los licitadores, comunicando a los interesados los defectos y omisiones subsanables que aprecie en la documentación. A tal fin se reunirá con la antelación suficiente, previa citación de todos sus miembros.

b) Determinará los licitadores que deban ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

c) Abrirá las proposiciones presentadas dando a conocer su contenido.

d) Cuando el procedimiento de valoración se articule en varias fases, determinará los licitadores que hayan de quedar excluidos por no superar el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

e) Valorará las distintas proposiciones, clasificándolas en orden decreciente de valoración, a cuyo efecto podrá solicitar los informes técnicos que considere precisos.

f) Cuando entienda que alguna de las proposiciones podría ser calificada como anormal o desproporcionada, tramitará el procedimiento previsto, y en vista de su resultado propondrá al órgano de contratación su aceptación o rechazo. A estos efectos, la mesa de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad (art 149 LCSP).

g) Fuera del caso previsto en la letra anterior propondrá al órgano de contratación la adjudicación.

Pero también, entre otras:

h) Cuando la mesa de contratación apreciara posibles indicios de colusión entre empresas que concurren agrupadas en una unión temporal, los mismos requerirán a estas empresas para que, dándoles plazo suficiente, justifiquen de forma expresa y motivada las razones para concurrir agrupadas (art 69 LCSP).

i) La mesa está autorizada para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea (art 139 LCSP).

j) La valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, así como, en todo caso, la de los criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas, se efectuará por la mesa de contratación, si interviene, y cuando no se constituye comité de expertos (art 146 LCSP).

k) En el curso del procedimiento las mesas de contratación cumplirán con su obligación de confidencialidad en los términos establecidos en esta Ley, por lo que no revelarán a los demás participantes los datos designados como confidenciales que les

haya comunicado un candidato o licitador sin el previo consentimiento de este (art 169 LCSP).

## **12.- IMPUGNACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS MESAS DE CONTRATACIÓN.**

La mesa de contratación, como órgano y en el marco del ejercicio de las funciones que se han apuntado en el apartado anterior, tienen capacidad para dictar resoluciones.

Estas resoluciones pueden ser de dos tipos, de trámite o de trámite “cualificado”. Estas segundas son las que permiten interponer recursos, por tanto, podemos afirmar que las resoluciones de la mesa de contratación son perfectamente impugnables.

Según el art 44.2.b) de la LCSP, podrán ser objeto del recurso especial en materia de contratación, los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

Este recurso tiene un requisito en relación a la tipología de contratos, dado que únicamente procederá cuando estemos ante los siguientes contratos:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

Para el caso que no estemos ante este tipo y cuantía de contrato, no se elimina la posibilidad de impugnación (Informe 11/2014, de 22 de julio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña)

Efectivamente, para el caso que se den los actos de trámite establecidos por el art 44.2.b) de la LCSP, pero no estemos ante los contratos y cuantías establecidos en este

precepto, procederá, bajo mi punto de vista, el recurso de alzada ante el órgano de contratación.

### **13.- CONCLUSIÓN**

La extensa doctrina y jurisprudencia que aborda aspectos relacionados con las mesas de contratación, evidencia una falta de respuesta por parte de la Ley y por tanto, del establecimiento de un régimen jurídico completo, cuestión que genera inseguridad jurídica.

Cabe destacar la novedad de la LCSP respecto el límite máximo de cargos electos que pueden formar parte de la mesa de contratación. Cabe destacar también, que en ningún caso podrá formar parte de las mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, el personal eventual. Asimismo, podrá formar parte de la mesa personal funcionario interino cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.



## LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA: FUNCIONAMIENTO, PROBLEMAS Y PROYECCIÓN DE FUTURO.

María José MARTÍNEZ AMIGO

*Abogada*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de Aprovechamiento del Curso: El Sistema de seguridad social y efectos en los empleados públicos locales (VI edición) CEMCI.*

### SUMARIO:

1. Introducción
  - 1.1. Concepto
  - 1.2. Requisitos de acceso a la pensión por jubilación.
  - 1.3. Especial referencia a los empleados públicos locales
2. Problemas del sistema. Datos y estudio comparativo
3. Medidas adoptadas. Índice de revalorización anual y factor de sostenibilidad
  - 3.1 Índice de revalorización anual
  - 3.2 Factor de sostenibilidad
4. Últimas recomendaciones del pacto de Toledo
5. ¿La última propuesta de reforma?
6. Conclusión

### RESUMEN:

Nuestro sistema de pensiones y, la de jubilación en especial, forman parte del conjunto de derechos sociales de los ciudadanos que debe ser garantizado, de conformidad con las disposiciones constitucionales recogidas en los artículos 41 y 50, en relación con el artículo 10 de la carta Magna. Las distintas reformas operadas sobre el sistema se han fraguado, generalmente, en los últimos años, desde el consenso, pero orientadas por las distintas tendencias políticas y económicas imperantes. La revalorización y la sostenibilidad, junto a la propia supervivencia y estabilidad del sistema, deben ser objetivos que se integren en los fines que persigue el sistema general de Seguridad Social. El sistema público de pensiones, a pesar de la tendencia pesimista dominante, no tiene porqué ser insostenible, desde el punto de vista financiero, debido al envejecimiento de la población y a otros factores concurrentes, ni sus reformas tienen porqué basarse, únicamente, en la reducción de las prestaciones o en el endurecimiento de los requisitos de acceso a las mismas. Hay espacio para explorar y llevar a cabo, en su caso, otras reformas internas y externas de tipo estructural, que puedan garantizar la



revalorización adecuada, la sostenibilidad suficiente y, al mismo tiempo, proporcionen pensiones justas para la actuales y venideras generaciones.

## 1. INTRODUCCIÓN:

### 1.1. Concepto

La jubilación puede definirse como el cese del trabajador en sus funciones laborales de forma generalmente definitiva debido a cumplimiento de una edad concreta, habilitándosele el derecho a recibir una pensión en concepto de sustitución del salario.

La prestación económica por causa de jubilación, en su modalidad contributiva, será única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que le será reconocida, en las condiciones, cuantía y forma que reglamentariamente se determinen, cuando, alcanzada la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena. (Art. 204 del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre).

Así, la jubilación del trabajador se erige como una de las causas extintivas de la relación laboral subyacente al contrato de trabajo que está en vigor en el momento de producirse el hecho causante. Para que se dé inicio a esta nueva situación y se extinga efectivamente la relación laboral, deben concurrir la voluntad del trabajador de jubilarse junto con la posibilidad de que éste lo pueda solicitar por tener derecho a una pensión de jubilación.

Si bien hasta ahora queda reflejado de forma palmaria que la jubilación del trabajador es un derecho que éste puede ejercer ante la concurrencia de determinados factores, también puede ser entendida como un deber, procediendo a la jubilación forzosa de aquellos trabajadores que se encuentren amparados en el ámbito de un convenio colectivo que establezca este tipo de cláusulas por el mero hecho de cumplirse la edad legal de jubilación fijada en la normativa y siempre que se cumplan ciertos requisitos, todo ello en virtud de lo dispuesto en el RDL 28/2018, de 28 de diciembre.

La jubilación es una de las prestaciones más importante del sistema de Seguridad Social incluida en los dos niveles de protección: básico (gratuito) y profesional (que se financia por empresarios y trabajadores fundamentalmente). El nivel básico alcanza en su cobertura y beneficios a todos los ciudadanos atendiendo las necesidades más perentorias y financiándose exclusivamente con los Presupuestos Generales del Estado y el profesional que otorga prestaciones proporcionales a las cotizaciones.

Los empleados públicos locales, como es natural, están incluidos, en cuanto a su régimen de protección en Seguridad Social y prestaciones, como trabajadores por cuenta ajena, en el nivel de protección profesional.

De las prestaciones y riesgos cubiertos por la Seguridad Social consistentes en defectos de renta, la de jubilación es la más importante y la que tiene mayor incidencia económica y financiera en el propio sistema, ya que es cada vez mayor el número de personas que sobreviven por encima de la edad de cobertura.

## 1.2. Requisitos de acceso a la pensión de jubilación

La posibilidad de percepción de una pensión de jubilación en nuestro país queda, por lo tanto, supeditada al cumplimiento de varios requisitos, los cuales son:

El primero de ellos hace referencia al acaecimiento del hecho causante: la cesación en la actividad laboral, la cual determinará el momento concreto en el que este acontece, el mencionado hecho causante.

El segundo requisito recae en estar en situación de afiliación y alta o una situación asimilada al alta en el tiempo del hecho causante. No obstante, es posible el acceso a esta prestación económica por jubilación en situación de no alta, ni asimilada, cuando se haya cumplido la edad pensionable y se haya cotizado a la Seguridad Social durante el período mínimo requerido para esta pensión.

Como tercer requisito, encontramos el período mínimo de cotización, que ha de alcanzar los 15 años de cotización, siendo preceptivo que 2 de los 15 hayan tenido lugar en el período de los 15 años inmediatamente anteriores al acaecimiento del hecho causante.

Por último, la llamada Edad Ordinaria de Jubilación se extiende hasta los 65 años, aunque desde el año 2013 sufre constantemente una alteración gradual con el objetivo de extenderla hasta los 67 años a partir del año 2027 para todos aquellos que no acrediten haber superado el umbral de los 38 años y 6 meses de cotización.

## 1.3 Especial referencia a los empleados públicos locales

En el concreto caso de los funcionarios (RDLeg. 5/2015 de 30 de octubre, EBEP, artículo 67 y RDLeg. 781/1986 de 18 de abril, texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, artículo 139), la jubilación puede ser: voluntaria, a solicitud del funcionario, siempre que reúna los requisitos y condiciones establecidas en el régimen de Seguridad Social que le sea aplicable o, forzosa, al cumplir la edad legalmente establecida, declarándose de oficio al cumplir el funcionario los 65 años de edad.

No obstante, en los términos de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Real Decreto Legislativo 5/2015, se puede solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo, como máximo, hasta que se cumplan 70 años de edad. La Administración pública competente debe resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación.

De lo dispuesto para la jubilación forzosa quedan excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación.

La jubilación por la edad produce la extinción de la relación funcional definitiva, sin que pueda reincorporarse, aunque la hubiese solicitado con anterioridad a la edad máxima.

La jubilación de los funcionarios también puede acaecer por declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala. En este supuesto, el funcionario puede solicitar la rehabilitación cuando desaparezca la causa objetiva que la motivó, debiendo serle concedida.

Para el personal laboral de la Administración Pública, según dispone el Art. 49.1.f del Estatuto de los Trabajadores, el contrato de trabajo se extingue por jubilación voluntaria del trabajador o por alcanzar la edad reglamentariamente establecida para el puesto de trabajo que ocupe.

La jubilación, normalmente, opera como causa de extinción del contrato cuando el trabajador decide acceder a esa situación tras reunir las condiciones dispuestas por las normas de Seguridad Social, esto es, al devengar la correspondiente pensión. Y, normalmente, también, la jubilación no origina derecho a indemnización, aunque puede pactarse en el propio contrato o convenio colectivo.

## **2. PROBLEMAS DEL SISTEMA. DATOS Y ESTUDIO COMPARATIVO.**

El sistema de pensiones español supone un gasto público equivalente al 11,5% del PIB español, lo cual representa un porcentaje superior a la media del conjunto de los países desarrollados. Según datos del Banco de España, el gasto en pensiones aumentó desde el 7,4% del PIB en 2007 al 10,6% en 2018 y, manteniendo el resto de factores constantes, la evolución demográfica implicaría un aumento del gasto en pensiones entre 5,0 y 7,2 puntos porcentuales de PIB en 2035 y entre 7,6 y 13,6 puntos porcentuales de PIB en 2050. Además, la jubilación juega un rol vital dentro de las llamadas pensiones contributivas, en tanto supone alrededor de un 70% de las mismas.

Por otro lado, la tasa de sustitución pensión/último salario también es superior en España con respecto a la media de la OCDE, concretamente en torno a un 27%, así como la ratio pensión/salario medio de la economía. Estos datos, combinados con una salida del mercado de trabajo más temprana con respecto a la media de la OCDE, pese a una edad de jubilación ordinaria superior nos deja entrever algunos de los problemas financieros a los que tendrá que hacer frente en los venideros años el sistema de pensiones.

Por esta razón, al referirnos a los problemas del actual sistema de pensiones debemos poner nuestra atención, por un lado, al reto demográfico y, por otro lado, al desafío económico en cuestiones de sostenibilidad.

El reto demográfico debe ser analizado desde una perspectiva amplia, en tanto subyacen varios extremos problemáticos. El desplome de la natalidad, el incremento de la esperanza de vida y un crecimiento del saldo migratorio nos llevan a contemplar una estructura poblacional totalmente desdibujada con respecto a lo que se venía observando durante el transcurso del siglo XX. Esta estructura poblacional es causa directa de los

problemas de sostenibilidad que pueda atravesar el sistema de pensiones en un futuro cercano.

A finales de los años 70, la cohorte pasiva receptora de la pensión de jubilación constituía apenas un 9% de la población total; porcentaje que se ha incrementado drásticamente alcanzando cifras del 17% en el año 2016. Sin terminar de ser una cifra escandalosa en la actualidad, las previsiones del Instituto Nacional de Estadística, lejos de ser halagüeñas, muestran porcentajes de la población mayor de 65 años que llegan al 33% de la población total.

Con el transcurso de los años se apreciará la evolución de la pirámide poblacional clásica hacia una invertida, debido a la progresiva entrada de la generación del “baby boom” en la edad de jubilación, lo cual comenzará a suceder en el período de 5 años.

Por otro lado, la esperanza de vida, una de las mayores de la UE, no deja de crecer, siendo cercana a los 87 años en mujeres y 81 en varones, si bien la brutal incidencia de la pandemia mundial por la COVID 19 ha reducido estas cifras a falta de confirmación oficial y del cese definitivo de sus efectos.

Por último, otro factor importante a tener en cuenta es la inmigración que, si bien desde los años 80-90 siempre ha constituido un saldo positivo, no siempre ha sido especialmente fuerte en los momentos en los que la economía más debilitada estaba, como pudo ser durante la crisis del 2008, debilitando así, de nuevo, el sistema de pensiones por la reducción de las cotizaciones.

No obstante, pese a la apariencia que la inmigración tiene como posible solución al problema, podemos concluir que es simplemente un remedio temporal, en tanto genera derechos a recibir las mismas pensiones de jubilación al alcanzar esta población la edad pensionable, retrasando el problema, aunque compensando de cierto modo la pirámide actual.

Por otro lado, los factores estrictamente económicos que ponen en riesgo la futura concepción que tenemos sobre el sistema de pensiones están vinculados, generalmente, con el mercado laboral, el cual se define por las altas tasas de desempleo experimentadas desde la crisis económica del 2008, junto con la creación de empleos inestables en los que predominan factores como la temporalidad.

Todos estos elementos han llevado a poner en cuestión la sostenibilidad del sistema de pensiones, dirigiendo las mayores críticas a los problemas demográficos y a la situación del empleo en España. Pese a los intentos por reducir el gasto en pensiones, éste solo ha seguido aumentando en aproximadamente un 4% del PIB desde 2007 al 2014.

La mayor parte de las reformas, con el objetivo de disminuir los gastos, están orientadas a prolongar la sostenibilidad de las pensiones sin atajar de raíz los que son verdaderamente los problemas del sistema. El retraso en la edad de jubilación ordinaria, el endurecimiento de los requisitos de acceso a una pensión, la reducción del importe de tales pensiones, son, todos ellos, ejemplos de medidas que, focalizadas en el factor demográfico, reducen gastos, pero, sin tener en cuenta la auténtica gravedad de la



estructura demográfica del país, y sin centrar su atención en el debilitado y frágil mercado laboral.

### **3. MEDIDAS ADOPTADAS. ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN ANUAL Y FACTOR DE SOSTENIBILIDAD.**

Uno de los más significativos avances en la solución de los problemas del sistema de pensiones está constituido por la aprobación de la Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, sobre todo en lo concerniente a la pensión de jubilación.

Con efectos progresivos previstos para aquellas personas que se comenzaran a jubilar en el año 2014 y hasta el 2019, este cambio de paradigma implica que la pensión de jubilación queda supeditada a la sostenibilidad de esta última.

Ambas cuestiones han de ser analizadas independientemente, haciendo un estudio pormenorizado de por qué las pensiones de los cotizantes que se jubilen a partir del 2014 habrán perdido poder adquisitivo y por qué se reducirá el importe de las mismas, constituyendo así uno de los mayores cambios en el sistema en muchos años.

#### **3.1. Índice de revalorización anual.**

La clásica actualización de las pensiones conforme al IPC, que se ha venido sucediendo en nuestro país desde años atrás, quedó en desuso a partir del año 2014 en el que, con el nuevo índice de revalorización anual, también denominado “*Factor de Revalorización Anual (FRA)*”, se da paso a un sistema de ponderación de varios factores de diversa índole, y no solo a la revisión conforme a las subidas y bajadas de los precios del mercado.

En el artículo 58 LGSS se señala que: *Las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.* Este índice de revalorización está determinado por una expresión matemática que tiene en cuenta múltiples factores, tales como los ingresos del Estado, el número de pensiones contributivas de cada año, la variación interanual de la pensión media en un año en ausencia de revalorizaciones y los gastos en Seguridad Social.

Sin embargo, sí es de destacar que los resultados de esta fórmula han de recaer entre unos márgenes muy concretos, con un límite mínimo del 0,25 por ciento de revalorización, y no superior a la variación porcentual del IPC del año anterior más el 0,50 por ciento.

Con todo esto, se deja entrever que la pieza fundamental de esta construcción es la sostenibilidad del sistema de pensiones. Su vinculación a los ingresos y gastos de la Seguridad Social deja este índice de revalorización desligado totalmente de las



variaciones en el Índice de Precios al Consumo, que en líneas generales no ha dejado de crecer pese a las dificultades de la situación financiera de muchos estados.

Así, una primera consecuencia del nuevo índice es la pérdida de poder adquisitivo de todos aquellos que sean pensionistas en el año 2014 o a partir de él, que ya no verán sus prestaciones variar conforme al coste de la vida, sino que lo harán en función de la salud del propio sistema de pensiones.

Pese al establecimiento de un tope mínimo del 0,25 por ciento de revalorización, la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas está prácticamente asegurada siempre que no se produzca un notable viraje en la sostenibilidad de las cuentas de la Seguridad Social, y a pesar de que en el año en cuestión del que se trate se haya producido un mayor o menor incremento del IPC. No obstante, el efecto negativo para los pensionistas significa un efecto positivo para las cuentas del Estado y por tanto un prolongamiento de la vida de un sistema de pensiones que parece tener los días contados. En palabras del Banco de España: *“supuso un avance muy considerable en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones ... basado, no obstante, en una caída esperada de la tasa de sustitución sustancial, desde el 57,7% en 2016 hasta el 37,7% en 2050”*.

Para llevar a cabo un acercamiento más real al verdadero significado de este nuevo índice de revalorización, solo basta con hacer cálculos con el porcentaje con el que se han ido revalorizando las pensiones en los años posteriores a la crisis, el 0,25 por ciento. Así, una pensión media de jubilación de los hombres en régimen general de 1.255 euros se incrementará en aproximadamente 3,14 euros mensuales.

Es por ello que las críticas al índice de revalorización han venido de la mano de quienes sostienen, que debe tenerse muy en cuenta el principio y exigencia constitucional de suficiencia de las pensiones, de tal forma que cualquier fórmula o modelo que se elija para su actualización periódica no puede suponer, directa o indirectamente, un empobrecimiento de los perceptores de las pensiones, sin que el índice de revalorización del 0,25 por ciento garantice el cumplimiento del citado principio.

### 3.2. Factor de sostenibilidad

En segundo lugar, otro de los mecanismos implementados para atacar los problemas financieros, que el sistema de pensiones enfrenta, es el llamado factor de sostenibilidad aprobado en 2011, artículo 8 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, posteriormente regulado, para una mejor delimitación del alcance del mismo, en los artículos 1 a 6 de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, artículos derogados por la Disposición Derogatoria Única, 28 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, que recoge y dedica al factor de sostenibilidad el artículo 211 actual y vigente.

Sobre su entrada en vigor, la Disposición Final única del Real Decreto Legislativo 8/2015, disponía, inicialmente, que *“Por su parte, el factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del texto refundido, únicamente se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019”*.

Sin embargo, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, Disposición Final Trigésima Octava, 5, modificó la fecha de entrada en vigor y aplicación del factor de sostenibilidad, dando nueva redacción a la Disposición Final Única del Real Decreto Legislativo 8/2015: *“La aplicación del factor de sostenibilidad ... se llevará cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023”*.

No obstante, en el Proyecto de Ley de Presupuestos presentado en el Congreso, no figuraba, entre las modificaciones propuestas del Real Decreto Legislativo 8/2015, la de su Disposición Final Única y, por tanto, la modificación del plazo previsto para la aplicación del Factor de Sostenibilidad. Fue la negociación política del Gobierno, que había sido el impulsor de la reforma de las pensiones en 2013, con otros grupos políticos, en particular, con el Grupo del Partido Nacionalista Vasco, para la aprobación del Proyecto de Presupuestos 2018, la que determinó la reforma de la Disposición Final Única del Real Decreto Legislativo 8/2015 y, con ella, el retraso de la entrada en vigor del Factor de Sostenibilidad, reforma que, incluso, fue anunciada por el portavoz del citado grupo parlamentario.

En los primeros anuncios y debates presupuestarios mantenidos con motivo de la aprobación final de la Ley 6/2018, se aseguraba el retraso en la incorporación del Factor de Sostenibilidad hasta el 1 de enero de 2023, estableciéndose, en ese caso, un periodo de demora de 5 años en la adopción del mismo. Sin embargo, el texto definitivamente aprobado no fija una fecha concreta, sino que lo deja a criterio de la Comisión del Pacto de Toledo, y sí fija un plazo de cinco años como tope para comenzar a aplicar el Factor de Sostenibilidad.

El mencionado factor de sostenibilidad, también denominado *“Factor de Equidad Intergeneracional (FEI)”*, entra en juego, junto con el nuevo índice de revalorización de las pensiones, suponiendo un doble efecto para aquellos destinatarios de prestaciones por jubilación. Si bien, solo resulta de aplicación a las pensiones por jubilación, y no a todo el sistema en su conjunto.

Además, resultará de aplicación automática para la totalidad de las pensiones de jubilación, independientemente de los derechos de los destinatarios de éstas a los complementos por mínimos.

La base de referencia del factor de sostenibilidad utilizado en España, para modular las pensiones de jubilación, yace exclusivamente en la evolución de la esperanza de vida en el país. A diferencia de lo que ocurre en terceros estados, que sí optan por la introducción de este tipo de factor de sostenibilidad, pero deciden subordinarlo a la evolución de otra clase de factores, como pueden ser las perspectivas económicas o la

mejora del mercado de trabajo, de forma que en ocasiones quede incluso neutralizado, en España, mientras la esperanza de vida siga incrementándose, este factor continuará operando como un reductor de las cuantías de la pensión por jubilación.

La Ley 23/2013 de 23 de diciembre contempla este factor en su art. 1 como: *“un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la fórmula que se regula en esta norma, ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”*

Lo que supone, la última afirmación de este art. 1 de la Ley 13/2013, es equiparar las cuantías de las prestaciones de aquellas personas que se jubilen en distintas épocas, minimizando los efectos que en estas cuantías puedan tener las variaciones en la esperanza de vida a lo largo de los años. Es decir, que, una persona que se jubila en el año 2020 recibirá una pensión de jubilación total similar a la que vaya a poder recibir una persona que se jubile en el año 2050, cuando la esperanza de vida para aquel momento se habrá incrementado considerablemente.

Esto supone un cambio de paradigma con respecto a lo comúnmente entendido como prestaciones por jubilación, en tanto que la pensión recibida ya no dependerá exclusivamente del tiempo y cuantía de las bases de cotización, sino de un tercer factor exógeno determinado por la esperanza de vida de la población, la cual, afortunadamente, crece año tras año por los avances médicos y las mejoras en la calidad de vida. Sin embargo, este aspecto favorable para la población española se revierte con un efecto negativo, la constante disminución de las cuantías de la pensión por jubilación.

Con el factor de sostenibilidad introducido en la Ley 13/2013 se da pie a una interpretación del concepto de equidad intergeneracional nunca antes contemplado como tal. Se pretende que nuestros descendientes tengan acceso a unas pensiones de jubilación menores en cuantía para que éstas sean equitativas con las pensiones de jubilación que nosotros, sus ascendientes, cobraremos.

En cuanto a los aspectos más técnicos del factor de sostenibilidad, éste se compone de una fórmula matemática que toma como punto de partida la esperanza de vida a los 67 años, obtenida a través de las tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación del sistema de la Seguridad Social. Se utilizará un período quinquenal anterior para su cálculo y revisión, de forma que para el cálculo del factor de sostenibilidad en el período 2024 a 2028 se calculará la raíz quinta del valor resultante de dividir la esperanza de vida a los 67 años en el 2017 entre la esperanza de vida a los 67 años en el año 2022.

El objeto teleológico del período de revisión quinquenal responde a la intención de dar estabilidad a medio plazo a dicho factor. No obstante, en el largo plazo es difícil realizar predicciones al respecto, debido a la incertidumbre que comporta este tipo de cálculo, pero ya existen proyecciones que avalan unas reducciones en la cuantía de la pensión por jubilación de entorno al 20% para dentro de los próximos 30 años.

Algunos analistas, como Analistas Financieros Internacionales (AFI), han pronosticado que, para los primeros años, el impacto de este Factor de Sostenibilidad será limitado. De haberse mantenido la previsión de aplicación, en 2019 se habría aplicado una reducción del 0,57%.

Como ya se ha visto anteriormente, el Factor de Sostenibilidad no tiene, en este momento, fecha determinada de comienzo para su aplicación. En caso de que se hubiese mantenido esa fecha en la prevista inicialmente, 2019, para el primer cálculo se hubiera tomado en cuenta el periodo entre 2013 y 2018. Si se confirmara, como fecha de inicio de del año 2023, el primer cálculo tomará en cuenta el periodo entre 2017 y 2022.

Por otra parte, el Factor de Sostenibilidad de las pensiones no afecta, ni se aplica, al régimen de Clases Pasivas, que recoge las pensiones de los empleados públicos incluidos en dicho régimen, funcionarios contratados con anterioridad a 2011. La gestión de dichas pensiones la realiza, directamente, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y no la Seguridad Social.

#### 4. ULTIMAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO.

El pasado mes de octubre la Comisión del Pacto de Toledo aprobó el envío de 21 recomendaciones al Pleno del Congreso de los Diputados para la reforma de las pensiones. El cambio del color político del gobierno que había impulsado las reformas de 2013 y normas de desarrollo posteriores, y los compromisos electorales adquiridos por las formaciones políticas que ostentaban las nuevas responsabilidades, relativos a la derogación o no aplicación del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización, fueron determinantes en la formulación de las recomendaciones, si bien, sólo contaron con el voto negativo de una formación política, que consideró lo acordado *“un engaño a los españoles sobre la sostenibilidad del sistema”*.

Las recomendaciones fundamentales se centraron en la separación de fuentes de financiación, el mantenimiento del poder adquisitivo, la edad de jubilación y, de nuevo, la vuelta a la revalorización de las pensiones con el IPC, práctica que se decidió suspender o, dejar de aplicar, con motivo de las reformas anteriores, sacrificando en el retorno el factor de sostenibilidad, que ya llevaba dos años suspendido en cuanto a su aplicación.

En el aspecto de la separación de fuentes de financiación, el objetivo no puede ser más ambicioso: reequilibrar el sistema acabando con su déficit en el año 2023. Para ello, la pretensión de dejar de financiar gastos impropios sufragados con fondos de la Seguridad Social, siendo el Estado, vía presupuestos generales, quien se haga cargo de esos gastos.

Y otra de las recomendaciones más destacadas hace referencia al necesario acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal, así como, favorecer la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación mejorando la compatibilidad de la pensión y el trabajo.



## 5. ¿LA ÚLTIMA PROPUESTA DE REFORMA?

La interrogante que acompaña al título del presente apartado no es casualidad, ni floritura de estilo. Si se aprecia la evolución de los marcos legales aplicables a nuestro sistema de jubilación, resulta obvio concluir en una situación de reforma y contrarreforma, que, desde luego, en nada beneficia al sistema, a los beneficiarios, ni a la economía en su conjunto.

Al dictado de las recomendaciones señaladas por la Comisión del Pacto de Toledo y, no menos, de las circunstancias y aprietos económicos del Gobierno y del Estado Español, causados por la pandemia mundial de la COVID 19 y la necesidad de recibir los ansiados fondos europeos, han motivado la confección, a primeros de 2021, de la *“ficha de pensiones”*, remitida por el Gobierno de España a Bruselas en el marco de la negociación para recibir la ayuda europea del fondo Next Generation UE, dentro del *“Plan de recuperación, transformación y resiliencia: reformas en el ámbito laboral y de pensiones”*, dirigidas a *asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional, apoyándose en el amplio consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo”*.

La reforma da por superado el factor de sostenibilidad introducido en 2013, por cuanto cargaba los efectos más perniciosos del ajuste del sistema sobre los pensionistas, al recortar progresivamente su poder adquisitivo a medida que envejecían. Por otra parte, a pesar de anunciar un nuevo *“factor generacional”* de ajuste, para repartir el coste de la reforma de las pensiones, se compromete, no obstante, a blindar la situación actual de los pensionistas con la protección del poder adquisitivo.

Ese nuevo sistema de equidad intergeneracional está sin concretar conociéndose únicamente su filosofía: evitar que todo el coste de las pensiones recaiga sobre los más jóvenes, recuperando la inicial filosofía del factor de sostenibilidad diseñado en la reforma de 2011, retocada y, en la práctica, sustituida, en el año 2013.

La falta de concreción y la ambigüedad de la filosofía general que inspira la reforma en este punto, no permite una opinión, ni un juicio, sobre la misma, si bien, se insiste, como antaño, en adecuar las prestaciones a la evolución de la demografía; el equilibrio entre la población ocupada y la población pensionista; la incorporación de parámetros como la esperanza de vida, etc....

Uno de los puntos más controvertidos del anuncio de la reforma ha sido el de la elevación del número de años utilizado en el cómputo para el cálculo de las prestaciones, de 25 a 35 años. Finalmente, no se elevará, si bien la propuesta sí que estuvo sobre la mesa y, al menos, en algún documento de trabajo previo.

Como se ha dicho, uno de los objetivos fundamentales es el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y para ello, además de la derogación del índice de revalorización de las pensiones, se opta por un mecanismo de revalorización que permita garantizar ese poder adquisitivo vinculando las pensiones al IPC, evitando



simultáneamente la necesidad de reducciones nominales en el eventual caso de que se produjeran ganancias puntuales de poder adquisitivo, por inflación negativa, por ejemplo. En todo caso, según el Banco de España, en ausencia de medidas adicionales, se estima que vincular las pensiones al IPC aumentaría el gasto en, aproximadamente, 2 puntos porcentuales del PIB en el año 2030 y en más de 3 en 2050.

Sobre la financiación de gastos impropios, la reforma prevé que el Estado asuma gastos que en la actualidad son sufragados a través de cotizaciones sociales, mediante la separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva. Se recarga el gasto, en definitiva, a cuenta del Estado.

La dos últimas reformas a destacar son las de alineación de la edad efectiva con la edad de jubilación y la adecuación de las carreras de cotización a la realidad laboral.

En cuanto a la primera, se incide en su presentación, en los cambios necesarios en el sistema de coeficientes reductores de la jubilación anticipada para eliminar distorsiones, con un carácter regresivo y racionalizando el recurso a esta posibilidad.

La segunda, a la que nos referíamos al inicio, pretende ampliar y adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora, posibilitando la elección de los años a integrar en dicha base por encima de los actuales de manera progresiva, con el objetivo de que la pensión de jubilación refleje más certeramente la vida laboral del trabajador. En todo caso, sea formulado de una manera o de otra, es casi seguro que la aplicación en la práctica de esta medida, junto a otras ya citadas, supondrán un recorte de las pensiones.

## 6. CONCLUSIÓN

Primeramente, hemos de concluir que todas las reformas y propuestas estudiadas en el presente trabajo responden a la crítica insostenibilidad financiera de las pensiones en nuestro país, fundada principalmente en cuestiones tanto demográficas como económicas, tal y como ha quedado expresado anteriormente en el apartado segundo. La invertida estructura poblacional, junto con la crisis económica y financiera, se erigen como la justificación principal de la aprobación de tales medidas, como lo fueron el índice de revalorización de las pensiones y el factor de sostenibilidad y, como lo serán, las reformas recientemente anunciadas.

No obstante, es posible entablar varias críticas a las reformas acometidas sobre el sistema de pensiones español a través de la aprobación del nuevo índice de revalorización anual y el factor de sostenibilidad, así como a las reformas que se anuncian. La primera de ellas consiste en señalar que la concepción de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como una institución propia y ajena al conjunto de los ingresos y gastos del estado, es más propia de un sistema de capitalización, y no tanto de un sistema de reparto como es el español.

La segunda crítica que puede hacerse a estas reformas es que existen otros elementos menos perjudiciales para los pensionistas que también serían capaces de

garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, e incluso el Estado podría aumentar los ingresos con otros mecanismos, no abordados, ni planteados, hasta el momento.

Por último, las reformas suponen que las condiciones demográficas y económicas son prácticamente irreversibles; una suposición agorera que no responde a la realidad de los ciclos económicos y otras cuestiones de fondo, que se han de tener en cuenta para llevar a cabo un análisis certero de la coyuntura económica que lleva atravesando nuestro país durante un tiempo.

Finalmente, como potenciales pensionistas, es nuestro deber adelantarnos al porvenir de un sistema de pensiones que puede ser insuficiente para nuestro sostenimiento en un futuro, por lo que han de examinarse alternativas al clásico sistema de pensiones para la jubilación que no, necesaria y únicamente, recaen en el conocido plan de pensiones privado. Algunas alternativas podrían ser: sustituir las reducciones de cuota por otras políticas de empleo; convergencia de los regímenes especiales al régimen general; compatibilizar la pensión con ingresos inferiores al SMI; compatibilizar pensión y trabajo al 100%; edad de jubilación flexible por encima de un mínimo creciente; introducir cuentas individuales/nocionales de reparto, con un periodo transitorio, y de capitalización de adhesión automática, etc.

En todo caso, el mínimo común denominador de cualquier reforma debe pasar, necesariamente, por la sostenibilidad financiera y social, así como, por el compromiso de que los beneficiarios tengan pleno acceso a la información sobre el marco de sus obligaciones y derechos derivados del sistema para poder tomar sus decisiones con todo el conocimiento y seguridad jurídica posible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Círculo de Empresarios (2013). *Pensiones: Una reforma medular*. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- Comité de Expertos (2013) *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social
- CONDE RUIZ, I Y GONZÁLEZ C. I. “Reforma de pensiones 2011 en España”. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 204 (1/2013) 9-44.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, J.L. y HERCE SAN MIGUEL, J.A. (2009) “Los retos socio-económicos del envejecimiento en España” *Analistas Financieros Internacionales*. Madrid.
- HERNÁNDEZ DE COS, P, JIMENO J.F Y RAMOS R. (2017) “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma”. *Documentos ocasionales del Banco de España número 1.701/2017*



- JIMENO, J.F. (2003) “La equidad intergeneracional de los sistemas de pensiones”, *Revista de Economía Aplicada*, 33, 11, 5-48.
- OSCAR ARCE (2019). “Envejecimiento y pensiones: situación, perspectivas y retos”. Banco de España / BBVA.
- RAMOS, R. (2014). *El nuevo factor de revalorización de sostenibilidad del Sistema de pensiones español*.



## LA PRELACIÓN DE PAGOS EN EL PLAN DE DISPOSICIÓN DE FONDOS. PLAN Y PRESUPUESTO DE TESORERÍA

Sabina VÉLEZ OCAÑA

*Administrativo de Tesorería del Ayuntamiento de Antequera (Málaga)*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso: La gestión y control de la tesorería municipal. CEMCI.*

### SUMARIO:

1. Introducción.
2. Marco Normativo.
3. Planificación Financiera: Plan de Tesorería y Plan de Disposición de Fondos.
4. Estructura y contenido.
5. Órgano competente.
6. Publicación.
7. Adopción de medidas en caso de incumplimiento.
8. Periodicidad de confección, actualización y remisión de información.
9. Conclusión final.
10. Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN

La regulación normativa de la Tesorería local es de escaso contenido material dejando ampliamente el desarrollo de la misma a la autonomía local, por lo que será necesaria la utilización de instrumentos u otros mecanismos de carácter reglamentario para llevar a cabo una eficiente y eficaz gestión financiera.

### 2. MARCO NORMATIVO

Con la entrada en vigor 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 (RD 128/2018, en adelante) se establecen nuevas funciones para la Tesorería ampliando las ya contempladas en el artículo 196 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 (R/D Legislativo 2/2004, en lo sucesivo)

Son funciones de la Tesorería de las entidades locales entre otras:

- La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, conforme a los acuerdos adoptados por la Corporación, que incluirán información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.
- La realización de los cobros y los pagos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, el Plan de Disposición de Fondos y las directrices señaladas por la Presidencia, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los pagos materiales contra las cuentas bancarias correspondientes.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF, en adelante) establece en su artículo 13.6 la obligación de las Administraciones Públicas de disponer de un plan de tesorería en el que se incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad. Además añade que dichas Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

De lo anterior se extrae que el cumplimiento de las obligaciones de pago debe realizarse, no en cualquier tiempo, sino en los plazos máximos marcados para ello en la normativa sobre morosidad.

Asimismo, la disposición adicional cuarta de dicha ley orgánica exige la disposición de planes de tesorería que pongan de manifiesto la capacidad de la Administración Pública para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

Con respecto a la preferencia en la ordenación de pagos, establece el R/D Legislativo 2/2004 en su artículo 187 y en similares términos el artículo 65.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (Real Decreto 500/1990, en adelante), que la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Esta prelación se vio alterada tras la modificación del artículo 135 de la Constitución Española publicada en el BOE de 27 de septiembre de 2011 y la posterior aprobación y entrada en vigor de la LOEPYSF, dando prioridad absoluta al pago de los gastos derivados de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de pago.



En definitiva, para una adecuada planificación en el tiempo de la tesorería será obligatoria la elaboración y aprobación de determinados instrumentos necesarios para asumir tales funciones, como son el plan de tesorería y el plan de disposición de fondos.

### 3. PLANIFICACIÓN FINANCIERA

Una de las funciones atribuidas a la Tesorería es la de distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias, mediante la elaboración de planes y presupuestos de tesorería, para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas, concepto de planificación financiera de la entidad local como tal.

Tal función está íntimamente ligada al principio de sostenibilidad financiera introducido por la LOEPYSF, entendiéndose por ésta la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit (estabilidad), deuda pública (sujeta al principio de prudencia financiera) y morosidad de deuda comercial en los términos establecidos en la propia ley de estabilidad, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Por ello, para llevar a cabo una correcta planificación de la gestión financiera será necesario aprobar un plan de tesorería y un plan de disposición de fondos que permitan realizar una previsión y distribución de los recursos financieros que garanticen el puntual cumplimiento de las obligaciones de pago de la entidad local y rentabilizar los excedentes de tesorería.

#### 3.1. Plan de Tesorería

Al inicio de cada ejercicio presupuestario, una vez aprobado el Presupuesto General de la entidad local o prorrogado el del ejercicio anterior, se debe llevar a cabo la ejecución material del mismo mediante una adecuada planificación en el tiempo.

De esta manera, el Plan de Tesorería se configura como un instrumento de planificación fundamental en la gestión financiera de la administración pública que permite distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias y determinar en qué momento podrán atenderse previsiblemente los gastos con los ingresos obtenidos. Previsión que, de llegar a producirse, garantizará la sostenibilidad financiera comercial y el cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores.

Además, ello nos permitirá elaborar propuestas correctoras en las situaciones de desequilibrio y adelantarnos en el tiempo para actuar en la toma de decisiones con respecto a los excesos y déficit de liquidez, permitiéndonos solventar una necesidad de liquidez con la concertación de la adecuada operación de crédito o por el contrario incrementar los recursos de la entidad local situando oportunamente los excedentes monetarios.

Serán de aplicación a dicho plan los siguientes principios:

- Principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos existentes tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, salvo excepciones en aquellos gastos cuya financiación se encuentre afectada. Disponiendo, por tanto, de todos los recursos para atender la totalidad de las obligaciones.
- Principio de sostenibilidad financiera recogido en la LOEPYSF que permita garantizar el cumplimiento del plazo máximo legal de lucha contra la morosidad, así como el cumplimiento del período medio de pago a proveedores.

El Plan de Tesorería es, en definitiva, una herramienta dinámica sin carácter vinculante, cuya revisión periódica y actualización son de suma importancia, debiendo respetar siempre los criterios legalmente establecidos en el Plan de Disposición de Fondos de la propia entidad, los recursos con financiación afectada existentes y atender al cumplimiento de los plazos legales para el pago de obligaciones contraídas por la entidad local.

### **3.2. Plan de disposición de fondos**

El Plan de Disposición de Fondos tiene su base en el Plan y en el Presupuesto de Tesorería y se configura como un instrumento de planificación de la Tesorería municipal de carácter obligatorio, estableciendo criterios que aplicar en la expedición de órdenes de pago y el orden en el que los pagos vayan a producirse cuando la situación de la tesorería no permita atender a todas las obligaciones pendientes de pago existentes.

Será igualmente criterio fundamental en la aplicación del Plan de Disposición de Fondos el respeto al principio de unidad de caja o centralización de fondos.

## **4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Plan de Tesorería tendrá un doble contenido: por una parte, distribuir en el tiempo los fondos y disponibilidades dinerarias y, en segundo lugar, servir al principio de sostenibilidad financiera distribuyendo los fondos de forma que se puedan satisfacer las obligaciones a sus vencimientos. A la primera finalidad obedece el llamado Presupuesto de Tesorería, mientras que a la segunda responde la parte normativa o Plan de Tesorería propiamente dicho.

### **Presupuesto de Tesorería**

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, aplicable por remisión del artículo 194.3 del R/D Legislativo 2/2004, establece en su artículo 106 que la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al objeto de conseguir una adecuada distribución temporal de los pagos y una correcta estimación de la necesidad de endeudamiento del Estado, aprobará anualmente, a

propuesta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, un Presupuesto monetario al que habrá de acomodarse la expedición de las órdenes de pago y que además contendrá una previsión sobre los ingresos del Estado, sin que haga referencia al contenido concreto del mismo.

En el ámbito local no existe disposición normativa alguna acerca del contenido del Presupuesto de Tesorería, sino que queda a la organización propia de cada Administración. No obstante, el hecho de que el artículo 196 del R/D Legislativo 2/2004 establezca la necesidad de distribuir las disponibilidades dinerarias sin distinción, obliga a considerar en el Presupuesto de Tesorería, tanto los pagos y cobros que se esperan de la ejecución del presupuesto corriente como los procedentes de la gestión de presupuestos cerrados. Del mismo modo, será preciso considerar tanto los flujos procedentes de las operaciones presupuestarias como de las no presupuestarias.

Por su parte, la distribución en el tiempo a la que hace referencia, implica considerar periodos temporales concretos, ya sean mensuales, trimestrales, etc... en los que situar las previsiones de ingreso y cobro.

Por tanto, dicho instrumento traduce a flujos monetarios reales, las previsiones y la ejecución presupuestaria, permitiendo su cumplimiento en el tiempo, bajo el principio menos rígido que el de anualidad presupuestaria alcanzando una sostenibilidad a largo plazo más allá de cada anualidad concreta.

### **Plan de Tesorería**

En cuanto al contenido del Plan de Tesorería, aunque de manera concisa, sí existe previsión expresa en la LOEPYSF. Concretamente el artículo 13 establece la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera, regulando en su apartado seis que las Administraciones Públicas deberán disponer de un plan de tesorería que incluirá, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Asimismo, estas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

Además, la disposición adicional cuarta de dicha ley orgánica establece que las Administraciones Públicas deberán disponer de planes de tesorería que pongan de manifiesto su capacidad para atender el pago de los vencimientos de deudas financieras con especial previsión de los pagos de intereses y capital de la deuda pública.

Dicho plan se elaborará normalmente en un marco temporal anual y se actualizará a lo largo del ejercicio presupuestario, permitiendo la planificación durante el ejercicio económico de los cobros y pagos a realizar, tanto por operaciones corrientes como de ejercicios cerrados, atendiendo a los pagos previstos en sus vencimientos, asegurando la sostenibilidad financiera comercial, el cumplimiento de periodo medio de pago, así como el pago de intereses y capital de la deuda pública.

En relación a su estructura<sup>1</sup> dicho plan podría tener la siguiente:

1. Proyección de ingresos
  - a. De ejercicios cerrados
  - b. De ejercicio corriente
  - c. Planificación total de ingresos, mensual y por capítulos
  - d. Ingresos pendientes de cobro no presupuestarios
2. Planificación de gastos
  - a. De ejercicios cerrados
  - b. De ejercicio corriente
  - c. Préstamos pendientes de pago
  - d. Flujos monetarios pago a proveedores (capítulo 1, capítulo 2 y capítulo 6)
  - e. Programación total de los gastos
3. Cobertura Financiera
4. Flujo General de Caja
5. Anexo con el Presupuesto de Tesorería

Con respecto a la **determinación de los flujos monetarios de gasto**, se podrán obtener combinando la experiencia manifestada a través de series estadísticas de ejecución con la de vencimientos concertados cuando estos sean conocidos.

En todos los capítulos de gasto con excepción de los capítulos 3 y 9 se podrá partir de la cantidad global que presumiblemente será pagada en el ejercicio, la cual se podrá obtener aplicando a los créditos definitivos del presupuesto del ejercicio corriente el porcentaje de pagos realizados sobre créditos definitivos en los últimos tres ejercicios cerrados.

Con respecto a la **determinación de los flujos monetarios de ingresos**, al igual que para los flujos de gasto, se podrán considerar dos criterios principales: la experiencia manifestada a través de series históricas y los vencimientos conocidos o previsibles.

Al igual que en los gastos, la distribución en el tiempo de los ingresos previstos se podrá realizar partiendo del volumen total anual que previsiblemente va a ser realizado. Esta cantidad se podrá determinar por la aplicación a las previsiones iniciales del ejercicio corriente del porcentaje de cobros realizados en los tres últimos presupuestos liquidados.

En relación a los **flujos monetarios para pago a proveedores**, solo se tendrán en cuenta los capítulos 1, 2 y 6 en los porcentajes especificados en el Plan de Tesorería

---

<sup>1</sup> Según consulta en materia de hacienda local en [www.espublico.es](http://www.espublico.es)



según la experiencia, puesto que en los capítulos 4 y 7 únicamente se recogen transferencias que no pagan servicios o contratos adjudicados y en los capítulos 3 y 9 únicamente se recogen los gastos derivados de la carga financiera.

### **Plan de Disposición de Fondos**

El Plan de Disposición de Fondos también debería tener un doble contenido, por un lado el relativo al orden de prioridad en la realización de pagos y por otro el conjunto de principios y medidas de gestión.

**Respecto al primero**, se pueden establecer a su vez dos bloques:

1. El establecido de manera obligatoria por la legislación vigente.
2. El que en base a la potestad reglamentaria y de autoorganización puede regular cada administración.

El orden de prioridad en la ordenación de los pagos impuesto legalmente viene determinado por la aplicación conjunta de los artículos 14 de la LOEPYSF, 187 del R/D Legislativo 2/2004 y el 65.2 del RD 500/1990, a favor de los créditos destinados a los intereses y el capital de la deuda pública, seguido de los referidos a gastos de personal y obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, sin que puedan establecerse modificaciones de ningún tipo.

**Respecto del segundo**, es posible establecer un orden de pagos en función de las necesidades, cumplimiento del periodo medio de pago, ejecución de sentencias, obligaciones de carácter social, cumplimiento de obligaciones fiscales.... Lo cual, si no queda regulado en el Plan de Disposición de Fondos, resultará de aplicación el orden de incoación de expedientes a que se refiere la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante), que establece en su artículo 71.2 lo siguiente: *“en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.”*

Visto lo anterior, el Plan de Disposición de fondos podríamos estructurarlo en los cuatro apartados siguientes:

1. Normas y principios generales
2. Orden priorizado en los pagos

Cuando por la disponibilidad de fondos no sea posible atender de manera conjunta las obligaciones reconocidas tanto presupuestarias como extrapresupuestarias, se establecerán el siguiente orden de prioridad en los pagos:

#### **a. Gastos de amortización de la Deuda Pública**

Corresponderán en este apartado los gastos producidos por las cuotas de amortización e intereses derivados de operaciones de crédito tanto a largo



como a corto plazo, así como comisiones, gastos por la formalización de operaciones etc...

**b. Gastos de personal**

Incluidos aquí tanto las nóminas del personal funcionario, laboral, eventual, así como las retribuciones de los miembros de la Corporación que tengan reconocida dedicación exclusiva. También los gastos derivados de ayudas sociales al personal, dietas, cuotas sindicales, retenciones etc...

**c. Obligaciones según orden antigüedad de la deuda**

i. Obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores tanto de naturaleza presupuestaria como extrapresupuestaria.

ii. Obligaciones reconocidas en el ejercicio corriente, siguiendo el despacho por riguroso orden de incoación en aplicación del artículo 71.2 de la LPAC.

**d. Otro tipo de pagos**

Aquí se podrá incluir un orden para atender las obligaciones reconocidas computables para el cálculo del periodo medio de pago, gastos financiados con subvenciones finalistas que sea necesario justificar, gastos de emergencia social, gastos derivados de la ejecución de sentencias firmes, gastos con financiación afectada no sometidos al principio de unidad de caja etc...

**3. Procedimiento de pago**

Recogerá los aspectos del procedimiento administrativo relativo a la ordenación y realización de pagos.

**4. Calendario de pagos**

Se podrá establecer aquí una relación de los pagos previstos con un plazo concreto según la legislación vigente, como es el caso por ejemplo del pago del IRPF, IVA etc...

**5. ÓRGANO COMPETENTE.**

Órgano encargado de la elaboración:

Tanto el Plan de Tesorería como el Plan de Disposición de Fondos serán elaborados por la Tesorería de la Entidad Local en relación al contenido del art. 5 del RD 128/2018 que le atribuye las funciones de: “...*formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería, distribuyendo en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la Entidad para la puntual satisfacción de sus obligaciones, atendiendo a las prioridades legalmente establecidas...*”

### Órgano competente para su aprobación:

En relación al Plan de Disposición de Fondos, tanto el art. 187 del R/D Legislativo 2/2004 como el art. 65.1 del RD 500/90, atribuyen tal competencia al presidente de la entidad local en su calidad de ordenador de pagos, siendo esta competencia delegable.

En cuando al órgano competente para la aprobación del Plan de Tesorería no existe previsión legal que lo contenga expresamente, limitándose la LOEPYSF a señalar que se dispondrá de un Plan de Tesorería y que éste se actualizará, por lo que será de aplicación la cláusula residual contenida en el art. 21.1.s) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local que establece: “*Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales*”. Esta competencia igualmente podrá ser delegada.

## 6. PUBLICACIÓN

El Plan de Disposición de Fondos tiene naturaleza reglamentaria principalmente por dos motivos:

1. El primero, porque se trata de un documento obligatorio en cuanto a su aprobación que vincula al ordenador de pagos, de forma que todas las órdenes de pago singulares que se expidan deberán adecuarse al mismo respetando la prelación de pago establecida en la normativa legal (jerarquía normativa).
2. El segundo, al no tratarse de un acto administrativo aislado que se agota con su cumplimiento, sino que permanecerá en vigor hasta su derogación o modificación parcial por el Presidente de la entidad.

Dada esa naturaleza reglamentaria será necesaria su publicación para que despliegue sus efectos jurídicos, tal y como establece el artículo 131 de la LPAC en los siguientes términos: “*Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios*”.

Con respecto al Plan de Tesorería, dada la pluralidad de destinatarios a que puede afectar el acto administrativo, sería conveniente proceder a su publicación en el Boletín de la Provincia y ello en virtud del artículo 45.1 de la LPAC que establece: “*Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente*”.

*En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos: a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas...*

## 7. ADOPCIÓN DE MEDIDAS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

Como dispone el artículo 13.6 de la LOEPYSF: *“Las Administraciones Públicas deberán publicar su periodo medio de pago a proveedores.... Cuando el periodo medio de pago de una Administración Pública, de acuerdo con los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la Administración deberá incluir, en la actualización de su plan de tesorería inmediatamente posterior a la mencionada publicación, como parte de dicho plan lo siguiente:*

*a) El importe de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.*

*b) El compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores hasta el plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad.”* Y en idénticos términos lo expresa el apartado primero del artículo 11bis de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Orden HAP/2105/2012, en adelante).

En este punto es importante distinguir la periodicidad con la que ha de llevarse a cabo la publicación de dicha magnitud, que será distinta dependiendo de la corporación local de que se trate. Así para las entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de los arts. 111 y 135 del R/D Legislativo 2/2004, esto es, básicamente capitales de provincia y municipios de población igual o superior a 75.000 habitantes, el cálculo de su periodo medio de pago deberá hacerse mensualmente. Mientras que para el resto de entidades locales su cálculo se realizará trimestralmente según establece la Orden HAP/2105/2012 en relación al contenido del RD 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (RD 635/2014, en lo sucesivo).

Por tanto cuando el periodo medio de pago a proveedores supere el máximo permitido en la legislación vigente, se deberán adoptar las medidas necesarias de todo orden tendentes a conseguir la reducción de dicho parámetro. Para ello, se hará la revisión del Plan de Tesorería con posterioridad a la publicación de dichos datos incluyendo las medidas propuestas por la legislación vigente y las contenidas en el Plan de Tesorería para consecución del objetivo sobre morosidad.

Con carácter general, y con independencia de las que cada corporación local determine, se podrían adoptar las siguientes medidas:

1. Elaboración de un análisis tendente a verificar el origen del retraso en el pago. Si este fuera consecuencia de la insuficiencia de recursos se procederá a la adopción de medidas tendentes a la reducción del PMP desde la Tesorería. En caso contrario, se debería actuar sobre el proceso de aprobación de facturas y aquellos otros de naturaleza administrativa que pudieran llevar a situaciones de morosidad.

2. Cuando fuera posible, reducir la ordenación de pagos en los capítulos de gasto no computables en el cálculo del período medio de pago en el importe global necesario para atender el pago a los proveedores en los plazos establecidos, siempre que no se produzca alteración en el orden de prioridad de pagos legalmente establecido.

3. Ajustar la adecuación del reconocimiento de obligaciones a la generación efectiva de ingresos.

demás de lo anterior, con respecto a las corporaciones locales incluidas en el ámbito subjetivo de los arts. 111 y 135 del R/D Legislativo 2/2004, habrá que estar a lo establecido en el apartado 5 del artículo 18 de la LOESPYSF, de tal manera que si el órgano interventor detectara que el periodo medio de pago de la entidad local supera los 30 días previstos en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería, este formulará una comunicación de alerta a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera y a la junta de gobierno de la corporación local. De tal manera que si persistiera tal incumplimiento, el órgano competente de la Administración General del Estado podrá proceder a la retención de los recursos derivados de la participación en los tributos del Estado para satisfacer las obligaciones pendientes de pago que las corporaciones locales tengan con sus proveedores.

Así, mientras que a los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de los artículos 111 y 135 del R/D Legislativo 2/2004 se les imponen unas medidas coercitivas en caso de incumplimiento, a las demás entidades locales simplemente se les obliga a tomar las medidas necesarias para ajustar su periodo medio de pago a lo establecido en la legislación.

## **8. PERIODICIDAD DE CONFECCIÓN, ACTUALIZACIÓN Y REMISIÓN DE INFORMACIÓN**

### **Plan de Tesorería - Presupuesto de Tesorería**

Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias de la entidad implica considerar periodos temporales concretos, ya sean mensuales, trimestrales o semestrales, para situar todas las previsiones. Dicho plazo podrá ser determinado en función de la propia organización de la entidad local y por un lado, establecer un seguimiento mensual en base a la ejecución de las previsiones y por otro, coincidiendo



con las obligaciones impuestas legalmente, podrían fijarse actualizaciones trimestrales conforme a lo siguiente:

1. En relación con el cumplimiento de la obligación de remisión de la actualización del Plan de Tesorería al que hace referencia el artículo 16.7 de la Orden HAP/2105/2012, según el cual antes del último día del mes siguiente a la finalización de cada trimestre del año se remitirán las actualizaciones del Plan de tesorería y detalle de las operaciones de deuda viva que contendrá al menos información relativa a:

- a) Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas, distinguiendo los pagos incluidos en el cálculo del período medio de pago a proveedores e incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.
- b) Previsión mensual de ingresos.
- c) Saldo de deuda viva.
- d) Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- e) Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- f) Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- g) Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago tanto del ejercicio corriente como de los años anteriores, distinguiendo el importe de las obligaciones pendientes de pago incluidas en el cálculo del período medio de pago a proveedores.
- h) Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.

2. En relación con el incumplimiento del periodo máximo establecido en la legislación sobre morosidad para las entidades locales no incluidas en el ámbito subjetivo definido en los artículos 111 y 135 del R/D Legislativo 2/2004.

Fijada dicha periodicidad por cada corporación local, si se detectaran distorsiones importantes que aconsejaran su actualización inmediata, la misma debería llevarse a cabo sin esperar a dichos plazos, sin perjuicio de que a la finalización del trimestre se proceda a la actualización ordinaria.

Lo propio sería que el Plan de Tesorería coincida con el ejercicio presupuestario dada la relación con el Presupuesto General de la entidad local. Por tanto, lo conveniente sería elaborarlo una vez aprobado el Presupuesto de la entidad local ofreciendo una temporalidad anual coincidente con el plazo para su ejecución y llevando a cabo las actualizaciones correspondientes conforme a lo expresado anteriormente.



Finalmente, debe destacarse que el Plan de Tesorería no es una simple declaración de intenciones sino que implica la obligatoriedad de adecuar la generación de gastos en función de la obtención efectiva de los ingresos, ya que solamente así será posible contar con las disponibilidades precisas. En este sentido se pronuncia el artículo 13.6 de la LOEPYSF cuando señala que las Administraciones Públicas velarán por la adecuación de su ritmo de asunción de compromisos de gasto a la ejecución del plan de tesorería.

### **Plan de Disposición de Fondos**

Instrumento preceptivo de carácter reglamentario que podrá confeccionarse para el periodo de vigencia establecido en el mismo, pudiendo ser superior al año. Siendo aconsejable la actualización del mismo, al menos, cuando se produzca alguna modificación normativa que le afecte en orden de establecer una prelación en la ordenación de los pagos adecuada a los cambios normativos.

## **9. CONCLUSIÓN FINAL**

Del análisis realizado se puede concluir que tanto el Plan de Tesorería como el Plan de Disposición de Fondos son herramientas de suma importancia en la planificación de la Tesorería de las entidades locales, constituyendo una obligación legal que obedece, por un lado, a la necesidad de ordenar los flujos monetarios de ingresos y gastos para atender al cumplimiento de las obligaciones contraídas en los plazos establecidos para cada una de ellas y, por otro, a determinar los criterios en la expedición de órdenes de pago y el orden de prioridad en la realización de los mismos.

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

esPublico: Plataforma de contenido general para la Administración Local (<https://www.espublico.com>).

Plan de Disposición de Fondos y de Tesorería del Excmo. Ayuntamiento de Antequera (Málaga).



## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCIA**

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

#### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: MODIFICACIÓN**

Decreto 122/2021 de 16 de marzo, de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, por el que se modifica el Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea (BOJA de 19 de marzo de 2021 número 53).

#### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: MODIFICACIÓN**

Decreto 123/2021 de 16 de marzo, de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, por el que se modifica el Decreto 117/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades (BOJA de 19 de marzo de 2021 número 53).

### **ANIMALES**

#### **ANIMALES DE COMPAÑÍA: REGISTRO CENTRAL: CONVENIO**

Resolución de 19 de marzo de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se publica el convenio entre la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios para la gestión del Registro Central de Animales de Compañía (BOJA de 29 de marzo de 2021 número 59).

#### **CETRERÍA: REGULACIÓN**

Orden de 22 de marzo de 2021, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible, por la que se regula la práctica de la cetrería en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 29 de marzo de 2021 número 59).

## DEPORTES

### DEPORTES: EXCELENCIA DEPORTIVA

Orden de 8 de marzo de 2021, de la Consejería de Educación y Deporte, por la que se crea y regula el Programa Educativo de Excelencia Deportiva en Andalucía (BOJA de 18 de marzo de 2021 número 52).

Corrección de errores, BOJA de 31 de marzo de 2021, número 61.

## ENTIDADES LOCALES

### ENTIDADES LOCALES: URBANISMO: ZONAS DESFAVORECIDAS: SUBVENCIONES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 10 de marzo de 2021, de la Consejería de Políticas Sociales y Conciliación, por la que se modifica la Orden de 3 de mayo de 2018, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a Entidades Locales para el diseño, implantación, ejecución y desarrollo de los planes locales de intervención en zonas desfavorecidas en Andalucía, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, hoy Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (BOJA de 17 de marzo de 2021 número 51).

La principal modificación es la posibilidad de que el personal que las entidades locales contraten al efecto pueda ser personal interino.

## HACIENDAS LOCALES

### HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 28 de enero de 2021, de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, por la que se publica la modificación del Anexo I, los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 3 de febrero de 2021 número 22).

## LGTBI

### **LGTBI: NO DICRIMINACIÓN: ESTRATEGIA: FORMULACIÓN**

Acuerdo de 2 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI y sus Familiares en Andalucía (BOJA de 5 de marzo de 2021 número 43).

### **LGTBI: NO DICRIMINACIÓN: ESTRATEGIA: FORMULACIÓN**

Acuerdo de 2 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI y sus Familiares en Andalucía (BOJA de 5 de marzo de 2021 número 43).

## SEGURIDAD

### **SEGURIDAD: FUEGO: CONSEJO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

Decreto 75/2021 de 26 de enero de 2021, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego (BOJA de 29 de enero de 2021, número 19).

## SERVICIOS SOCIALES

### **SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS SIN HOGAR: ESTRATEGIA: FORMULACIÓN**

Acuerdo de 9 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia de Atención a las Personas sin hogar en Andalucía (BOJA de 15 de febrero de 2021 número 30).



## TELEVISIÓN

### TELEVISIÓN LOCAL: GESTIÓN POR PARTICULARES

Ley 1/2021, de 22 de enero, por el que se articula un período transitorio para garantizar la prestación del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito local en Andalucía gestionado por particulares (BOJA de 26 de enero de 2021, número 16).

Los particulares, actuales prestadores del servicio, podrán continuar en el servicio hasta que se resuelvan los procedimientos regulados en la Ley 7/2016, de 20 de septiembre, por la que se articula un período transitorio para garantizar la prestación del servicio

## TRABAJO

### TRABAJO: CONCILIACIÓN ESTRATEGIA 2021-2025: FORMULACIÓN

Acuerdo de 19 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia de Conciliación en Andalucía (2021-2025) (BOJA de 22 de enero de 2021 número 14).

## TRANSPORTE

### TRANSPORTE MOVILIDAD: ESTRATEGIA 2030: FORMULACIÓN

Acuerdo de 12 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Movilidad y Transporte Sostenibles 2030 (BOJA de 15 de enero de 2021 número 9).

## TURISMO

### TURISMO: ZONAS DE GRAN AFLUENCIA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 5 de marzo de 2021, de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, por la que se modifica el anexo del Decreto 2/2014, de 14 de enero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales (BOJA de 10 de marzo de 2021 número 46).

Las principales modificaciones son la introducción del carácter indefinido de la declaración de zona de gran afluencia turística, siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a tal declaración y la ampliación de los periodos de declaración en el caso de periodo estival y de Semana Santa.

### **TURISMO: GRANDES CIUDADES: DECLARACIONES DE INTERÉS TURÍSTICO: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**

Orden de 8 de marzo de 2021, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por la que se adaptan los formularios aprobados por el Decreto 116/2016, de 5 de julio, por el que se regulan las Declaraciones de Interés Turístico de Andalucía, por el Decreto 146/2016, de 30 de agosto, por el que se regulan los Planes Turísticos de Grandes Ciudades de Andalucía y los convenios de colaboración mediante los que se articulan y por el Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía (BOJA de 22 de marzo de 2021 número 54).

### **VIVIENDA**

#### **VIVIENDA: SUBVENCIONES**

Orden de 29 de diciembre de 2020, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la adecuación de suelos con destino a vivienda protegida (BOJA de 14 de enero de 2021 número 8).

La Orden regula las bases para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, que tengan por objeto la ejecución de actuaciones para la adecuación de suelos con destino a viviendas protegidas. Los suelos tendrán que tener la clasificación urbanística de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, y deberán contar con ordenación detallada, y deberán estar situados en municipios con jerarquía de ciudades medias o centro rural.

Podrán solicitar las subvenciones las entidades, incluidas las Juntas de Compensación, que sean Administración pública, organismo público o cualquier otra entidad de derecho público, empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones públicas, así como entidades de derecho privado, empresas privadas y público-privadas, fundaciones, empresas de economía social, organizaciones no gubernamentales y las declaradas de utilidad pública, y las personas beneficiarias serán titulares del suelo sobre el que se realiza la actuación, o dispondrán de un derecho real de uso sobre el mismo, y actuarán como promotores de la actuación.

Las solicitudes se dirigirán a la persona titular de la Secretaría General competente en materia de vivienda, y serán resueltas por dicho titular.

La cuantía de la subvención asciende hasta el 70 por ciento del gasto subvencionable, con el límite de 7.000 euros por vivienda protegida resultante de la actuación, y un límite total de 175.000 euros.

## VOLUNTARIADO

### VOLUNTARIADO Y PARTICIPACIÓN: ESTRATEGIA: FORMULACIÓN

Acuerdo de 16 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía (BOJA de 19 de febrero de 2021 número 34).

## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

### **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

#### **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: SECTOR PÚBLICO: REGULACIÓN**

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del sector público por medios electrónicos (BOE de 31 de marzo de 2021, número 77).

El Reglamento desarrolla la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo referido a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público, y tiene el mismo ámbito subjetivo de aplicación que esta.

Establece los canales de asistencia por parte de las Administraciones Públicas, para el acceso a los servicios electrónicos.

Contarán con un Punto de Acceso General electrónico (PAGE), que dispondrá de una sede electrónica, a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes asociadas de la Administración Pública correspondiente, y que facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente.

Se regula el contenido y servicios de las sedes electrónicas y sedes asociadas.

Regula el procedimiento administrativos por medios electrónicos.

La actuación administrativa automatizada en el ámbito estatal se autorizará por resolución del titular del órgano administrativo competente, y en el ámbito de las Entidades Locales, en caso de actuación administrativa automatizada se estará a lo dispuesto en la disposición adicional octava 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.

Regula los sistemas de identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y las personas interesadas, así como de la firma electrónica.

Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General en el que hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente. Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico

plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración a la que estén vinculados o de la que dependan, y se regula su funcionamiento.

Los documentos en soporte no electrónico se presentarán a través de las oficinas de asistencia en materia de registros. Cuando se presenten documentos originales o copias auténticas en soporte no electrónico, desde el momento en que sean digitalizados conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, tendrán la consideración de copia electrónica auténtica de documento en soporte papel con la misma validez para su tramitación que los documentos aportados en soporte papel, conforme a las previsiones del artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Regula las comunicaciones y notificaciones electrónicas, y su práctica.

Regula el documento administrativo electrónico, entendiendo por tal la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico, según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado admitido en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente, y que haya sido generada, recibida o incorporada por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones sujetas a Derecho administrativo.

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 tendrá el mismo valor que la copia presentada en papel.

Los documentos presentados por el interesado en soporte papel que por cualquier circunstancia no le puedan ser devueltos en el momento de su presentación, una vez digitalizados serán conservados a su disposición durante seis meses para que pueda recogerlos, independientemente del procedimiento administrativo al que se incorporen o de la Administración Pública a que vayan dirigidos, salvo que reglamentariamente la Administración correspondiente establezca un plazo mayor.

Asimismo, se regula el archivo electrónico de documentos, y habrá un archivo electrónico único en cada Administración, definido como el conjunto de sistemas y servicios que sustenta la gestión, custodia y recuperación de los documentos y expedientes electrónicos así como de otras agrupaciones documentales o de información una vez finalizados los procedimientos administrativos o actuaciones correspondientes.

## CONSUMO

### CONSUMO: PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA



Real Decreto-ley 1/20201 de 2o de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE de 20 de enero de 2021, número 17).

Modifica la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, introduciendo el concepto de persona consumidora vulnerable, definiéndola como aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad, y se modifican determinados preceptos para garantizar su protección.

Además, su disposición final cuarta modifica los precios básicos del canon de control de vertidos del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio.

## CONTRATACIÓN

### CONTRATACIÓN: INDICES DE PRECIOS

Orden HAC/1313/2020 de 20 de noviembre del Ministerio de Hacienda, sobre los índices de precios de la mano de obra y materiales para el tercer y cuarto trimestre de 2019 y el primer y el segundo trimestre de 2020, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas y sobre los índices de precios de los materiales específicos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento para el mismo periodo (BOE de 8 de enero de 2021 número 7).

## FUNCIÓN PÚBLICA

### FUNCIÓN PÚBLICA: FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN NACIONAL: VALORACIÓN DE MÉRITOS

Orden TFP/153/2021, de 16 de febrero, por la que se regula la valoración de los méritos generales del personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional (BOE de 24 de febrero de 2021, número 47).

## HACIENDAS LOCALES

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de enero de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que 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 8 de enero de 2021 número 7).

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que por la que se actualiza el Anexo I 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 5 de febrero de 2021 número 31).

### HACIENDAS LOCALES: ESFUERZO FISCAL 2019: INFORMACIÓN

Resolución de 10 de febrero de 2021, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal de 2019 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda (BOE de 18 de febrero de 2021 número 42).

### HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de marzo de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que por la que se actualiza el Anexo I 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 5 de marzo de 2021 número 55).

## TRÁFICO

### TRÁFICO: SERVICIOS DE AUXILIO EN VÍAS PÚBLICAS: REGULACIÓN

Real Decreto 159/2021, de 16 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas (BOE de 17 de marzo de 2021, número 65).

Regula las características generales que deben respetarse mientras se lleven a cabo las tareas propias de las operaciones de auxilio en vías públicas, con las condiciones de circulación de los vehículos y su equipamiento y señalización.

Los vehículos de auxilio deberán comunicar el desarrollo de una operación a la autoridad competente en materia de regulación, ordenación y gestión del tráfico. Estos vehículos tendrán preferencia de paso sobre los demás vehículos y otros usuarios de la vía cuando se hallen en servicio de auxilio, y podrán parar y estacionar en la vía pública para realizar la correspondiente operación.

## VIOLENCIA DE GÉNERO

### VIOLENCIA DE GÉNERO: MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Ley 1/2021, de 24 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género (BOE de 25 de marzo de 2021, número 72).

Las Administraciones Públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para garantizar la las características generales que deben prestación de los servicios de información y asesoramiento jurídico 24 horas, telefónica y en línea, dirigidos a las víctimas de violencia de género, que deben ser inclusivos y accesibles con las mismas características que los que se venían prestando con anterioridad a la declaración del estado de alarma y, en su caso, adaptando su prestación a las necesidades excepcionales derivadas de este.

Las Administraciones locales, entre otras, podrán disponer la inserción de las campañas, o los mensajes, anuncios y comunicaciones que formen parte de las mismas, a las que se refiere el apartado anterior, en los medios de comunicación social de titularidad pública y privada.



## ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

### TRIBUNAL SUPREMO

PROLONGACIÓN DE PERMANENCIA EN EL SERVICIO ACTIVO.  
DESESTIMACIÓN POR RAZONES DE DEFICIENCIAS EN EL RENDIMIENTO Y  
NO SOLAMENTE POR RAZONES OBJETIVAS. CONFORMIDAD A DERECHO.  
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 67 DEL EBEP. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1814/2020 de 22 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 2029/2019.*

*Ponente: Rafael Toledano Cantero.*

El objeto de la cuestión casacional consiste en determinar cuál debe ser el contenido del deber de motivación que se deriva de lo dispuesto en el artículo 67 apartado 3 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y, en particular, si esa motivación puede estar basada en la aportación concreta del funcionario al servicio público prestado y a la consecución de los fines encomendados o habrá de ser necesariamente objetiva, basada estrictamente en causas organizativas o de reestructuración que afecten al servicio público.

La prolongación en la permanencia en el servicio activo a instancia del funcionario que vaya a alcanzar la edad legal de jubilación está regulada en el artículo 67.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el EBEP en el que se dispone:

"La jubilación forzosa se declarará de oficio al cumplir el funcionario los sesenta y cinco años de edad. No obstante, en los términos de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, se podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumpla setenta años de edad. La Administración Pública competente deberá de resolver de forma motivada la aceptación o denegación de la prolongación. De lo dispuesto en los dos párrafos anteriores quedarán excluidos los funcionarios que tengan normas estatales específicas de jubilación".

Esta previsión es notablemente diferente a la anteriormente establecida en el artículo 33 de la Ley 30/1984, tras su modificación por el artículo 107 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que establecía un derecho para el funcionario, pudiendo la Administración únicamente fundar la denegación de la petición de prolongación de la permanencia en el servicio activo en base a sólo dos circunstancias: la carencia del requisito de la edad o el incumplimiento por el interesado del plazo de petición.

En definitiva, la denegación podrá fundarse en cualquier circunstancia que concurra en el supuesto de que se trate, apreciada discrecionalmente por la



Administración, si bien, como es lógico, para que no exista arbitrariedad en la decisión, la Administración deberá justificar adecuadamente su actuación.

El TS fija como doctrina constitucional declarar que la motivación de la decisión de la Administración respecto a la solicitud de un funcionario público sobre prolongación de la permanencia en el servicio activo, ex art. 67.3 EBEP, que deberá ajustarse a las previsiones al respecto de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público, no está limitada necesariamente a razones de índole estrictamente organizativa, estructural o de planificación de recursos humanos, sino que también puede sustentarse en la valoración de la aportación concreta del funcionario al servicio público prestado y a la consecución de los fines encomendados, debiendo incorporar en todo caso la motivación necesaria.

**SUBVENCIONES. LOS FONDOS PERCIBIDOS EN CONCEPTO DE SUBVENCIÓN NO PUEDEN APLICARSE A LA COMPENSACIÓN DE DEUDAS ENTRE EL BENEFICIARIO DE LA SUBVENCIÓN Y LOS PROVEEDORES DE LOS BIENES O SERVICIOS SUMINISTRADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA. INTERES CASACIONAL**

*Sentencia número 105/2021 de 28 de enero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 2434/2019.*

*Ponente: Rafael Toledano Cantero.*

La cuestión litigiosa se concreta en establecer si, en ausencia de una previsión normativa específica en las bases de la convocatoria de la subvención, la justificación de la aplicación de los fondos otorgados puede realizarse mediante la compensación de créditos del Ayuntamiento beneficiario de la subvención, como forma de extinción de las obligaciones contraídas para el cumplimiento o ejecución de una parte de la actividad subvencionada.

En el caso litigioso, un proveedor del Ayuntamiento recurrente, doña Marina, suministró un servicio de restauración al Ayuntamiento, para la actividad comprendida en el ámbito del proyecto subvencionado, concretamente el servicio de menús de restauración para los asistentes a la Escuela de Conciliación-Vacaciones expidiendo las facturas por importes respectivos de 2.172 y 484 euros.

El Ayuntamiento, en lugar de realizar el pago en efectivo, acordó la compensación de dicho crédito, contra el que ostentaba el consistorio municipal frente a la misma por el importe pendiente de pago del canon de arrendamiento de la cantina. En el proceso de rendición de cuenta justificativa de la aplicación de los fondos de la subvención referida, el Ayuntamiento recurrente incluyó estas facturas abonadas por compensación, en los términos de la legislación tributaria, como aplicación de los fondos de la subvención, lo que fue rechazado por la Administración autonómica, que ordenó la deducción del importe correspondiente a las citadas facturas, y el reintegro, que asciende a la cantidad de 1558,48 euros.

El otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario, resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.

Por otra parte, la subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un modus libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión.

El concepto mismo de la subvención es incompatible con la atribución libérrima de fondos públicos. En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial sin causa o con fundamento en la mera liberalidad de la entidad concedente. El instituto jurídico subvencional se inscribe en la actividad de fomento de la Administración, y tiene como fin impulsar u orientar comportamientos para la consecución de objetivos dignos de protección y estímulo, siempre sobre la inexcusable premisa que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales ( art. 103.1 CE) y a satisfacer las necesidades públicas. Partiendo de la búsqueda de un interés público concreto y determinado, al servicio del cual se concibe el instrumento subvencional, y siempre dentro del marco competencial propio de la Administración concedente, es de todo punto inconcebible una subvención ayuna de causa que la justifique y de procedimiento que asegure la tutela de los fines perseguidos.

Los términos en que se expresa la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) son sin duda reveladores de que la finalidad de incentivo o subvención se alcanza mediante la transferencia de un flujo monetario de la Administración concedente al beneficiario, ya que lo que la Administración concedente entrega al beneficiario, ya sea de forma anticipada o tras su pertinente justificación, es una suma de dinero. El beneficiario, a su vez, contrae la obligación de aplicar los fondos recibidos precisamente al cumplimiento del fin específico de la subvención, esto es, destinar el importe de la subvención a efectuar el pago de las obligaciones contraídas en el desarrollo o cumplimiento de la actividad o ejecución del proyecto.

Por tanto, el gasto elegible o subvencionable, salvo previsión específica distinta de las bases reguladoras de la subvención, es aquel que ha sido "efectivamente pagado" para la satisfacción de la obligación contraída en el desarrollo de la actividad subvencionada. La noción de pago nos reconduce, más allá del significado general de entrega o realización de la prestación debida para el cumplimiento de las obligaciones ( art. 1156 Código Civil), al más concreto del pago como medio de cumplimiento de las deudas de dinero ( art. 1170 Código Civil), puesto que, en efecto, es consustancial al instituto de la subvención la entrega de dinero al beneficiario ( art. 2 LGS) para la satisfacción de las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la actividad o ejecución de proyecto ( art. 14.1.a LGS) que se persigue con la subvención.

Sin embargo, la compensación de deudas no es el medio ordinario de cumplimiento de las obligaciones dinerarias, aunque puede servir de medio subrogado del cumplimiento de esta clase de obligaciones ( art. 1195 Código Civil). Por lo pronto, la compensación limita su ámbito de eficacia jurídica al de las relaciones obligacionales que se extingan por su aplicación, entre quienes sean recíprocamente deudores y acreedores. No se discute que a los efectos de la relación concesional entre el Ayuntamiento demandante y su proveedora, la Sra. Marina, la compensación despliegue sus efectos, y que se haya realizado en recta aplicación de las normas que regulan la compensación tributaria, concretamente los art. 55 y 59 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

Pero las relaciones jurídicas extinguidas por virtud de la compensación tributaria son distintas de la regida por la subvención. Lo relevante es que en esta extinción por compensación no hay una aplicación directa de los fondos recibidos en la subvención, es decir, la extinción de las obligaciones recíprocas por compensación no ha conllevado la aplicación de la suma dineraria recibida por la subvención, de manera que lo que pretende el recurrente es que se acepte la ficción de que el crédito del Ayuntamiento que se extinguió por compensación con una deuda de la que era acreedor, y que nada tiene que ver con la actividad subvencionada (derecho de canon de arrendamiento de la cantina del centro social San Pedro), convierta al Ayuntamiento que aceptó la compensación, a su vez, en titular de un crédito que pueda satisfacerse con el dinero recibido por la subvención, lo que es conceptualmente imposible porque el efecto de la compensación es la extinción de los créditos en las cantidades concurrentes, de manera que una vez extinguido, ya no existe tal crédito ( art. 1202 Código Civil).

Por último, conviene añadir que admitir la compensación de deudas como forma de aplicación de la suma de dinero recibida como subvención, sería un foco de eventuales disfunciones en la contratación de proveedores de bienes y servicios para la aplicación de los fondos de la subvención, ya que la ventaja de obtener la compensación de un crédito previo del beneficiario, comportaría un elemento extraño a los propios del mercado para la selección del proveedor.

En consecuencia, el TS declara como doctrina constitucional que, salvo previsión expresa de las bases de la convocatoria de subvenciones, no se pueden aplicar los fondos constitutivos de la subvención mediante la compensación de deudas entre el beneficiario de la subvención y los proveedores de bienes o servicios suministrados para el desarrollo de la actividad o el proyecto subvencionado.

FUNCIÓN PÚBLICA. NO SE PUEDE OTORGAR LICENCIA POR ENFERMEDAD  
AL FUNCIONARIO QUE ESTÁ EN LA SITUACIÓN DE SUSPENSIÓN  
PROVISIONAL DE FUNCIONES COMO MEDIDA CAUTELAR EN UN  
PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 119/2021 de 2 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo  
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 3882/2019.*

*Ponente: Rafael Toledano Cantero.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si es posible la baja por enfermedad de funcionario que se encuentra en situación administrativa de suspensión de funciones.

Del artículo 85 del EBEP se desprende que la incapacidad temporal no constituye ninguna de las situaciones de los funcionarios, sino una contingencia respecto a la situación de servicio activo, protegida por el régimen de Seguridad Social de los Funcionarios, mientras que, de conformidad con el artículo 98.3, el funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo, y, en cuanto a sus obligaciones, no puede acceder a su puesto de trabajo por cuanto se le priva temporalmente del ejercicio de sus funciones como funcionario público, ya que la suspensión provisional de funciones se adopta como una de las medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

Por tanto, la situación de suspensión de funciones es una situación administrativa, distinta a la de servicio activo ( art. 85.1.e del EBEP) en la que puede hallarse el funcionario público, bien como cumplimiento de sanción, bien como medida cautelar en un procedimiento disciplinario o como consecuencia de un procedimiento penal. Dentro del régimen jurídico de derechos y obligaciones que conlleva la suspensión provisional de funciones, carece de toda efectividad la declaración de incapacidad temporal para el desempeño del puesto de trabajo para la que se solicitó por el actor la licencia por enfermedad, y además, y esto es lo más importante, la licencia por enfermedad no puede dar lugar a la finalización de la medida cautelar de suspensión provisional que, por su finalidad, es un elemento de protección de los intereses públicos en el procedimiento disciplinario -o en su caso como consecuencia de un procedimiento penal-, que tiene su propio régimen de finalización. Por el contrario, la incapacidad temporal es de aplicación al funcionario que, estando en situación de activo, no puede desempeñar su puesto de trabajo por una contingencia (enfermedad o accidente).

Y por el contrario, la situación de incapacidad temporal en la que se enmarca la solicitud de licencia por enfermedad supone el mantenimiento del funcionario en la situación de servicio activo, por lo que es radicalmente contraria a la esencia de la medida de suspensión provisional de funciones que tiene como efecto esencial la de apartar al funcionario de la situación de servicio activo, como medida de protección de los fines de interés público.



En consecuencia, el TS declara como doctrina jurisprudencial respecto a la cuestión de interés casacional que no es posible otorgar la licencia por enfermedad al funcionario que se encuentra en situación administrativa de suspensión de funciones, por corresponder a una situación administrativa, la de servicio activo, en la que no se encuentra el funcionario en suspensión de funciones por la aplicación de una medida cautelar en un procedimiento disciplinario.

CONVENIOS URBANÍSTICOS Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE UN CONVENIO DE PLANEAMIENTO NO SE PUEDE EXIGIR LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTREGADAS POR EL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL . INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 169/2021 de 10 de febrero de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 7251/2019.*

*Ponente: Ángeles Huet de Sande.*

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración puede exigirse la devolución de las cantidades entregadas en virtud de un convenio urbanístico de planeamiento en caso de incumplimiento del mismo, o si resulta necesario instar su rescisión por incumplimiento para solicitar la devolución de las cantidades entregadas por su formalización. Y se identifica como norma jurídica que, en principio, debemos interpretar el art. 35.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo de 2008.

El recurrente considera que a través del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración regulada en los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de la que constituye una manifestación específica en el ámbito urbanístico el art. 35.a) del TRLS 2008, puede exigir la devolución de las cantidades entregadas en virtud de un convenio urbanístico de planeamiento que ha sido incumplido por la Administración sin que sea necesario instar previamente su resolución.

El daño por el que reclama es el que le ha sido ocasionado por el incumplimiento que atribuye al Ayuntamiento de un convenio urbanístico concertado en 2004, daño que concreta en las cantidades que entregó a la firma del convenio incumplido y en los perjuicios que le ha ocasionado los años en los que la parcela ha estado paralizada debido al incumplimiento de lo pactado. Ninguna duda cabe de que el daño por el que se reclama a través de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración trae causa del incumplimiento del citado convenio, y son las cantidades satisfechas en virtud del convenio las que la recurrente reclama aquí en concepto de daño mediante el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, que ejercita al amparo del art. 139 de la Ley 30/1992 y del art. 35.a) del TRLS 2008, por entender que se dan todos los requisitos que legalmente la caracterizan: una actuación de la Administración (consistente en el incumplimiento del convenio que supone el no



haberse reflejado en el PGOU de 2010 las modificaciones convenidas en relación con la parcela de su propiedad) que le ha ocasionado un daño (la no devolución de la cantidad entregada a la firma del convenio y demás perjuicios ocasionados por los años que la parcela ha estado paralizada por no darse cumplimiento a lo pactado), individualizado, efectivo y evaluable económicamente, que es también antijurídico y no tiene el deber de soportar en la medida en que supone un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento que ha percibido unas cantidades sin cumplir la contraprestación pactada.

Este planteamiento no puede aceptarse, no ya porque suponga una auténtica confusión entre dos tipos de responsabilidades distintas como son la responsabilidad contractual y la patrimonial, de naturaleza -precisamente- extracontractual, sino porque, además, con tal planteamiento de la recurrente se produce un doble efecto pernicioso: se elude el régimen jurídico propio de la responsabilidad realmente acontecida, la contractual, y se impide, además, que puedan valorarse debidamente los requisitos de la responsabilidad patrimonial que se reclama.

La distinción entre ambos tipos de responsabilidad deriva de su fuente misma, en un caso, el contrato, y en el otro la ley ( arts. 9.3 y 106.2 CE, art. 139 y ss. de la Ley 30/1992), en la contractual la responsabilidad de la Administración se origina por el daño que ocasiona el incumplimiento de un contrato y en la extracontractual la responsabilidad se origina por el daño causado al particular por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos. En el primer caso, se parte de un vínculo jurídico previo entre la Administración y el particular, el generado por el haz de derechos y obligaciones que supone el contrato, que determina el nacimiento de responsabilidad por los perjuicios que su incumplimiento provoca; en el segundo, no existe vínculo previo entre la Administración y el particular, y el deber de indemnizar surge de la mera actuación, en sentido amplio, de la Administración generadora de un daño en las condiciones que la ley prevé, la Administración debe indemnizar sin que exista ninguna relación obligatoria previa que le vincule con el particular, sin que exista ninguna obligación ni deber previo concreto incumplido.

En ambos casos surge la responsabilidad de la Administración y el consiguiente deber de indemnizar por el daño producido, pero son dos responsabilidades distintas, el título de imputación del daño a la Administración no es el mismo, en un caso deriva del incumplimiento de un contrato, de un deber concreto, y en el otro, del mero actuar de la Administración sin vínculo jurídico previo alguno con el particular que sufre el daño. De esta dualidad de origen deriva que ambos tipos de responsabilidad de la Administración estén sujetas a su propio régimen jurídico, la contractual, regida por la legislación que regula los contratos del sector público (TR de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, aplicable *ratione temporis*), a la que han quedado específicamente sometidas las partes al suscribirlo, y la extracontractual o responsabilidad patrimonial de la Administración, a los requisitos contemplados en los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992 (actualmente, arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015). En ambos casos la Administración es responsable y surge el deber de indemnizar, pero su responsabilidad tiene una fuente u origen distinto que atrae sobre sí un régimen jurídico propio y diverso que debe ser respetado, de forma que si la responsabilidad surge en el seno del incumplimiento de un contrato es éste el régimen jurídico que habrá de seguirse, el previsto en las normas que regulan la

contratación de la Administración, con exclusión del régimen jurídico de la responsabilidad que se genera, al margen de toda relación contractual, por el mero actuar de la Administración, régimen éste que opera a modo de cláusula residual, en un Estado social de derecho ( art. 1.1 CE) en el que la Administración se configura constitucionalmente como una Administración responsable ( arts. 9.3 y 106.2 CE), para garantizar la indemnidad de los particulares en todos los supuestos en que la actuación administrativa cause un sacrificio patrimonial singular e individualizado que no tengan el deber de soportar. Pero cuando, como es el caso, la responsabilidad que se reclama deriva de una relación jurídica contractual preexistente que tiene su medio específico de resarcimiento, es este régimen el que habrá de seguirse.

Pues bien, es este régimen jurídico propio de la relación contractual en cuyo seno se ha originado el daño por el que se reclama -en definitiva, las normas reguladoras de la contratación administrativa y la doctrina general del contrato- el que quedaría eludido si se atendiera a la pretensión de la recurrente de encauzar su petición resarcitoria derivada del incumplimiento de un convenio a través de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración sin instar previamente su resolución, con el doble efecto pernicioso al que aludíamos al principio de nuestro razonamiento.

De un lado, se evita que pueda analizarse la licitud misma de la relación jurídica contractual por cuyo incumplimiento reclama, y ello impide que puedan entrar en juego y ser debidamente ponderadas cuestiones esenciales para valorar la responsabilidad de la Administración que al incumplimiento contractual se atribuye, tales como, que se encuentre debidamente justificada la finalidad de satisfacción de los intereses generales propia de la potestad urbanística que en el convenio actúa la Administración y, en definitiva, la licitud de su causa.

Y de otro, al pretender exigirse la devolución de las cantidades entregadas en virtud del convenio a través del ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración sin instar previamente su resolución por incumplimiento al amparo del régimen jurídico propio de los contratos administrativos, se impide que pueda analizarse la concurrencia de uno de los requisitos esenciales de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la que reclama, nos referimos a la antijuridicidad del daño que no es posible valorar si previamente no se analiza la licitud misma del convenio a cuyo incumplimiento se atribuye el daño reclamado.

**FUNCIÓN PÚBLICA. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO AFUNCIONARIO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN Y NOTIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, EN AUSENCIA DE NORMA ESPECÍFICA PARA LOS FUNCIONARIOS LOCALES Y AUTONÓMICOS ES EL QUE DISPONE EL REAL DECRETO 33/1986, DE 10 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 243/2021 de 22 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 2854/2019.*

*Ponente: María del Pilar Teso Gamella.*

La cuestión de interés casacional consiste en la determinación del plazo máximo para resolver los procedimientos disciplinarios en el ámbito de la función pública autonómica y local en ausencia de una norma con rango de ley que lo establezca de forma expresa.

El TS dice que las sanciones administrativas, en general, y las disciplinarias, en particular, han de imponerse tras la sustanciación del correspondiente procedimiento, en el que han de observarse una serie de garantías que, por lo que hace al caso, imponen que el acto sancionador no se dicte en un procedimiento disciplinario que ya haya caducado, porque se ha rebasado el plazo para resolver.

La obligación de resolver parte de la obligación que corresponde a la Administración de dictar una resolución expresa, según impone el artículo 21.1 de la Ley 39/2015. Tan es así, que cuando se ha producido la caducidad del procedimiento su resolución únicamente debe constatar y declarar tal circunstancia.

Como norma general, la Administración dispone de un plazo máximo para resolver y notificar la resolución expresa que ha de ser el "fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento" ( artículo 21.2 de la Ley 39/2015).

Ahora bien, cuando no se haya fijado dicho plazo, esta es la excepción a esa regla general, el plazo será de tres meses. Así lo establece el artículo 21.3 de la misma Ley 39/2015 cuando señala que "cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses".

En el caso examinado, teniendo en cuenta que estamos ante un procedimiento disciplinario, sustanciado en el ámbito de la función pública local, consideramos que resulta de aplicación el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, en atención a las razones que seguidamente expresamos.

Sin embargo, no podemos prescindir de la relevante extensión que realiza el artículo 3 del mismo Reglamento cuando señala que " las disposiciones del presente Reglamento tendrán carácter supletorio para los demás funcionarios al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluidos en su ámbito de aplicación".

De modo que, con carácter supletorio, y ante la falta de regulación específica al respecto, ya sea por el Estatuto Básico del Empleado Público, o por la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (el funcionario recurrente es titular de plaza en el Ayuntamiento de Baracaldo), sobre el procedimiento disciplinario, debe ser de aplicación el expresado Reglamento, que tiene carácter supletorio para los funcionarios de las Administraciones Públicas. Y no el plazo general para resolver del artículo 21.2 de la Ley 39/2015, que postula la parte recurrente.

Téngase en cuenta que respecto del citado procedimiento disciplinario que se regula reglamentariamente, la ley se ha encargado de fijar el plazo máximo para resolver. Nos referimos a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que, en su artículo 69, de modificación de la

disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el cuadro anexo, sobre el procedimiento disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, que se regula por el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, señala que su duración, tendrá un plazo para la resolución y notificación de " 12 meses".

Viene al caso recordar, en fin, el criterio concordante que expresa el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que establece, en el artículo 150.4, que la tramitación del expediente se ajustará a lo que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma respectiva y supletoriamente el Reglamento disciplinario de los funcionarios de la Administración Civil del Estado.

El procedimiento disciplinario, seguido ante el Ayuntamiento recurrido, en definitiva, se sustancia, en lo que ahora importa, con arreglo al Reglamento que aprueba el Real Decreto de 1986 citado, encontrando su plazo máximo de duración en los doce meses que fija la indicada Ley 24/2001, en relación con la Ley 14/2000. De manera que no podemos entender caducado el procedimiento en el que se dicta el acto administrativo sancionador.

HACIENDAS LOCALES. LIQUIDACIÓN PROVISIONAL DEL ICIO. LA ADMINISTRACIÓN PUEDE DETERMINAR LA BASE IMPONIBLE EN FUNCIÓN DE LOS ÍNDICES ESTABLECIDOS EN LA ORDENANZA FISCAL, AUNQUE EL OBLIGADO TRIBUTARIO HAYA PRESENTADO UN PRESUPUESTO VISADO POR EL COLEGIO OFICIAL CORRESPONDIENTE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 103.1 DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 261/2021 de 25 de febrero de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 7644/2019.*

*Ponente: José Díaz Delgado.*

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si el artículo 103.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, permite que la Administración practique la liquidación provisional del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras utilizando indistintamente cualquiera de los parámetros previstos en este precepto y, en particular, si puede determinar la base imponible en función de los índices o módulos establecidos en la correspondiente ordenanza fiscal aunque se haya presentado por parte del obligado tributario un presupuesto visado por el colegio oficial correspondiente.

La reforma del artículo 104, efectuada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, introdujo la posibilidad del cálculo objetivo por parte de la Administración a través de índices o módulos prefijados, tal y como figura hoy en el actual artículo 103.1.b) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real



Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tras la reforma operada por el apartado 4º de la disposición final primera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

En definitiva, la Administración, a la vista de la redacción vigente del artículo 103.1, tiene la posibilidad alternativa de aplicar ambas opciones, permitiendo que la liquidación provisional se practique, bien en función del presupuesto presentado por el interesado, bien mediante los módulos establecidos en la Ordenanza fiscal del municipio, cuando la misma ordenanza lo establezca. Todo ello sin perjuicio de la liquidación definitiva que se practique cuando finalicen las construcciones, instalaciones u obras y que haya de hacerse tomando en consideración el coste real y efectivo de las mismas.

El TS responde en sentido afirmativo a la cuestión objeto de interés casacional.

**SUBVENCIONES. REQUISITO ESENCIAL ES LA APROBACIÓN D PREVIA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES. NULIDAD DE CONVACORIA LAS SUBVENCIONES EN AUSENCIA DE DICHO PLAN. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 306/2021 de 4 de marzo de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 4939/2019.*

*Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.*

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 responde a las cuestiones de interés casacional, diciendo que:

1.- 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 Entre público convocante de las ayudas públicas, determina la nulidad de la Orden de convocatoria de la subvención.

2.- 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 promoviente 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. PROCESOS SELECTIVOS. TITULACIÓN. EL TÍTULO DE GRADO EN INGENIERÍA AGRÓNOMA NO CONSTITUYE TITULACIÓN SUFICIENTE PARA EL ACCESO A LAS PLAZAS CONVOCADAS PARA LA ESPECIALIDAD DE INGENIERÍA AGRÓNOMA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 76 DEL EBEP. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 316/2021 de 8 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 3254/2019.*

*Ponente: Rafael Toledano Cantero.*

La cuestión casacional consiste en determinar la interpretación que ha de otorgarse al artículo 76 de la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre. Concretamente si, al establecerse en dicho precepto que para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo A se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado, salvo que la Ley exija otro título distinto, debe entenderse, necesariamente, que el título universitario de Grado en Ingeniería agrónoma es título habilitante para el acceso al cuerpo de titulados superiores, concretamente, como ingenieros agrónomos, en tanto que no consta norma con rango de Ley que exija otra titulación universitaria; o si, por el contrario, debe estarse a la titulación necesaria para el ejercicio de la profesión regulada correspondiente.

El TS declara que en su sentencia núm. 221/2019, de 21 de febrero, interpretó el art. 76 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, también en referencia la impugnación de un proceso selectivo para acceder al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado, concluyendo que la exigencia del título de Ingeniero Industrial para acceder un proceso selectivo convocado para acceder al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado es conforme al artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público y, lo que es más relevante a efectos de la cuestión que ahora nos ocupa, que no es suficiente el de grado.

En el caso ahora enjuiciado se trata de la convocatoria para acceder, por promoción interna, a un cuerpo especial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Las plazas convocadas son para Ingeniero/a Agrónomo. Hay que reseñar aquí que el art. 37.4 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura establece:

"[...] 4. Son cuerpos especiales los que, pudiendo estar incluidos en los regulados en el anterior apartado, tienen atribuidas funciones relacionadas con las propias de una determinada profesión o actividad profesional, o para las que se requiere estar en posesión de una titulación específica".

Es el caso de la convocatoria recurrida, que expresa en el anexo que la titulación será la que habilite para el ejercicio de la profesión regulada, esto es, la de Ingeniero Agrónomo, si bien equipara a la misma la titulación de Grado.

Las alegaciones de la Junta de Extremadura pretenden minimizar el aspecto de las atribuciones propias del ejercicio profesional de Ingeniero Agrónomo, señalando que las mismas consisten tan solo en una parte de las que correspondan a los puestos de trabajo, y que otras muchas consistirán en el ejercicio de actuaciones administrativas para las que no resulte relevante tal titulación profesional. Ahora bien, lo relevante es que las bases de la convocatoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 37.4 de la citada Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, establecen de forma inequívoca que el ejercicio de puestos asignados a los cuerpos especiales, en este caso de Ingeniero Agrónomo, requiere estar en posesión de una titulación que habilite para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Agrónomo.

En definitiva, al igual que el TS concluyó en las sentencias citadas respecto de la de Ingeniero Industrial y de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, concluye que el ejercicio de la actividad profesional de Ingeniero Agrónomo requiere, conforme a las determinaciones del Derecho de la Unión Europea, una titulación que no se corresponde con la de grado. Sentada esa conclusión, habrá que insistir en que tal requisito no puede no integrarse en el régimen específico de un cuerpo especial como el de Ingenieros Agrónomos, en tanto cuerpo especial regulado por el art. 37.4 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

Así pues, a propósito del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, del mismo modo que dijo respecto de los Ingenieros Industriales y también respecto de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, indica ahora que, aun cuando no hubiera un precepto legal que establezca la exigencia de titulación del nivel que ha analizado anteriormente, esto es los 300 créditos europeos como mínimo y la presentación de un trabajo fin de Master, o equivalente, el requisito cuenta con la cobertura que le supone el régimen específico del Cuerpo, pues en él deben de tenerse por integradas las reglas contenidas en las disposiciones reglamentarias expuestas, entre ellas las que resultan de la incorporación de Directivas de la Unión Europea. En otras palabras, la previsión de ese precepto no priva de validez a la regulación vigente con anterioridad.

En este punto, vuelve a recordar que la sentencia núm. 559/2016 era consciente de la singularidad que suponía aceptar que era suficiente el grado para acceder a la condición de funcionarios en puestos de Ingenieros Industriales y que, por eso, se preocupó de explicar que ese acceso solamente se produciría previa superación de pruebas rigurosas. Pues bien, como ya declaró el TS en sentencia de 21 de febrero de 2019, y reiterado en la de 25 de septiembre de 2019, a la vista de los argumentos más amplios que se manejaron en ambos litigios, reitera ahora, con igual perspectiva ampliada, para plazas de Ingenieros Agrónomos, que no cabe considerar bastante la invocación del artículo 76 para estimar suficiente la titulación de grado.

Como declaró en la sentencia de 25 de septiembre de 2019, cit., los niveles de formación que acreditan los títulos universitarios no pueden ser distintos según se trate de acceder al empleo público, en las condiciones de este caso, o del ejercicio privado de la profesión. Esa solución no le pareció aceptable al TS desde los principios que proclama el artículo 103, 1 y 3 de la Constitución que, más bien apuntan a que, cuando menos sean los mismos, sin perjuicio de que en los procesos selectivos se escoja a quienes, poseyendo esa titulación, demuestren mayor mérito y capacidad.

En consecuencia, responde a la cuestión casacional diciendo que los títulos universitarios de Grado en Ingeniería Agrónoma no constituyen título habilitante para el acceso al cuerpo especial por tener atribuidas éstas funciones relacionadas con las propias de una determinada profesión o actividad profesional, como es el caso de las relacionadas con el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero/a Agrónomo cuyo ejercicio requiere titulación de Master o equivalente.

Finalmente declara que al no ser la sentencia de instancia conforme con la doctrina jurisprudencial establecida, estima el recurso de casación, anula la sentencia recurrida, y estima el recurso contencioso-administrativo y anulando el anexo I de la Orden de 27 de diciembre de 2017, de la Consejería de Hacienda y Función Pública de la Junta de Extremadura, que convocó las pruebas selectivas para el acceso a puestos de titulados superiores por promoción interna, en cuanto dispone que el título universitario de Grado constituye titulación suficiente para el acceso a las plazas convocadas para la especialidad de Ingeniería Agrónoma.

## CONVOCATORIAS

Familias de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca la línea de subvención plurianual 2021 del Instituto Andaluz de la Mujer, en régimen de concurrencia no competitiva, a ayuntamientos, mancomunidades de municipios y consorcios para el **mantenimiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer**. [BOJA núm. 43 de 5 de marzo de 2021](#)

Acuerdo de 9 de marzo de 2021, del Consejo Audiovisual de Andalucía (Comunidad Autónoma de Andalucía), por el que se convoca la **VII edición de los Premios Andaluces «El Audiovisual en la Escuela»**, se aprueba y se dispone la publicación de las bases que regirán su convocatoria. [BOJA núm. 50 de 16 de marzo de 2021](#).

Orden de 10 de marzo de 2021, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se modifica la Orden de 3 de mayo de 2018, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a **Entidades Locales para el diseño, implantación, ejecución y desarrollo de los planes locales de intervención en zonas desfavorecidas en Andalucía**, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, hoy Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. [BOJA núm. 51 de 17 de marzo de 2021](#)

Orden de 16 de marzo de 2021, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria para el año 2021 de subvenciones a la Medida 10: Agroambiente y Clima y a la Medida 11: **Agricultura Ecológica**, incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020, al amparo de las Órdenes de 26 de mayo de 2015. [BOJA núm. 54 de 22 de marzo de 2021](#)

Abierta la tercera convocatoria del programa de la UE **Asociación para ciudades sostenibles. Esmart City** de [23 de marzo de 2021](#)

Orden de 25 de marzo de 2021, por la que se da publicidad al incremento de crédito disponible para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a **programas para la atención, acogida e inserción social y laboral de menores extranjeros no acompañados**, reguladas en la Orden de 25 de febrero de 2019, por la que se aprueban sus bases reguladoras, en el ámbito de las competencias de la Consejería. [BOJA núm. 62 de 5 de abril de 2021](#).

Resolución de 31 de marzo de 2021, del Instituto Andaluz de la Juventud, por la que se regula la convocatoria para la participación en el **Programa de Campos de Voluntariado Juvenil para jóvenes andaluces o residentes en Andalucía 2021**. [BOJA núm. 64 de 7 de abril de 2021](#).

Resolución de 30 de marzo de 2021, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se convocan, para el ejercicio 2021, las



subvenciones en materia de deporte, en régimen de concurrencia competitiva, para el **Fomento de la Organización y Gestión de las Federaciones Deportivas andaluzas (modalidad FOGF) y para la Tecnificación y el Rendimiento Deportivo (modalidad TRD)**. [BOJA núm. 64 de 7 de abril de 2021](#).

Orden de 25 de marzo de 2021, por la que se convocan para el año 2021, las ayudas previstas en la Orden de 6 de abril de 2020, por la que se establece un **Plan de Gestión para la captura de la especie denominada Chirla (Chamelea gallina)** en el Golfo de Cádiz, en las modalidades de draga hidráulica y rastro remolcado, se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la paralización temporal de la flota de embarcaciones marisqueras que opera en el Golfo de Cádiz en las modalidades de draga hidráulica y rastro remolcado, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (2014-2020), y se modifica la Orden de 29 de junio de 2017, por la que se regula el marisqueo desde embarcación con draga hidráulica en el Golfo de Cádiz estableciendo medidas técnicas a fin de alcanzar niveles de rendimiento máximo sostenible. [BOJA núm. 64 de 7 de abril de 2021](#).

Resolución de 25 de marzo de 2021, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, por la que se convocan para el año 2021 las subvenciones previstas en la Orden de 21 de marzo de 2018, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la **promoción del tejido asociativo del flamenco en Andalucía**. [BOJA núm. 64 de 7 de abril de 2021](#).



---

## AHORA EN EL CEMCI

---

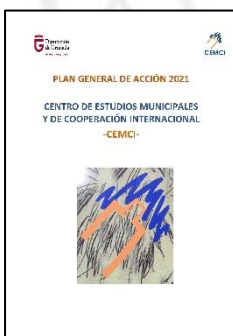
### SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

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 2021



El día 10 de diciembre de 2020 se aprobó, en sesión ordinaria del Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, el Plan General de Acción del CEMCI para el año 2021 en el que, además de aprobar las acciones formativas que se llevarán a cabo a lo largo de este año, también se aprobó la actualización de la [Guía Académica del Máster en Dirección Pública Local](#), además de otros temas básicos de funcionamiento como el presupuesto del Centro o la Memoria de actividades, entre otros.

---

## ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS EELL

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.

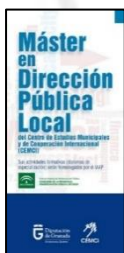


También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

---

## 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.

---

## 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.
- 5.



---

## 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](mailto: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.

---

## ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



## Formación

Las próximas actividades formativas convocadas por el CEMCI son:

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Entidades locales y el Derecho de Consumo en la sociedad digital](#). Formación virtual. Del 27 de abril al 24 de mayo de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de relación de puestos de trabajo \(RPT\) \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 28 de abril al 25 de mayo de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Estrategias municipales de recuperación económica y resiliencia ante la pandemia COVID 19](#). Formación virtual. Del 12 de mayo al 8 de junio de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Jornada, horarios, vacaciones, permisos y licencias del empleado público local](#). Formación virtual. Del 13 de mayo al 9 de junio de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Elaboración de un plan de igualdad para personal de entidades locales](#). Formación virtual. Del 18 de mayo al 14 de junio de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo](#). Formación virtual. Del 25 de mayo al 21 de junio de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Planes de ordenación de los recursos humanos de una entidad local](#). Formación virtual. Del 26 de mayo al 22 de junio de 2021.
- La formación paso a paso: talleres. [El complemento de productividad del empleado público local \(planificación, diseño, aplicación y control\) \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 8 de junio al 5 de julio de 2021



- Webinario local. [Entidades Locales Autónomas en Andalucía](#). Formación virtual 9 de junio de 2021.
- Espacio político local. [Planificación y gestión de la crisis generada por el COVID desde las entidades locales](#). Formación virtual. Del 10 al 24 de junio de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [La subasta electrónica y el procedimiento negociado](#). Formación virtual. Del 11 de junio al 8 de julio de 2021
- Espacio político local. [¿Cómo poner en valor tu Municipio?](#) Formación virtual Del 15 al 29 de junio de 2021
- Webinario local. [Los sistemas dinámicos de adquisición en la administración local](#). Formación virtual. 16 de junio de 2021
- Webinario local. [La ciudad ante el nuevo modelo energético: socialización de la energía. Autoconsumo](#). Formación virtual. 30 de junio de 2021

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](mailto: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.

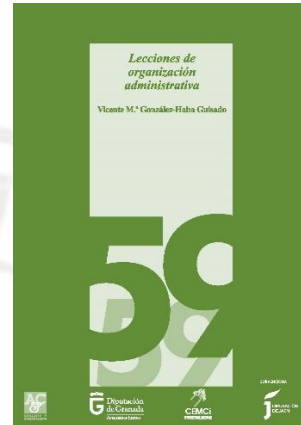


[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen 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](#).

## ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



## PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- La exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria. En particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos. Carmen Rocío Ramírez Bernal. Obra que ha obtenido mención especial en la IV edición de Premios CEMCI.
- Desarrollo local. Gestión e implementación de proyectos.
- Práxis sobre protección de datos en las Entidades locales.
- El funcionamiento de los órganos colegiados locales.

## REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines [www.cemci.org](http://www.cemci.org)

Síguenos a través de los medios sociales



## ÚLTIMAS PUBLICACIONES

### LECCIONES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Vicente M<sup>a</sup> González-Haba Guisado

Colección: [Análisis y Comentarios](#), 59



#### RESUMEN

Esta obra es una edición actualizada de la publicada en el año 2014 bajo el título “Lecciones teórico-prácticas de organización administrativa”.

Las transformaciones y cambios legales que se han producido desde 2014 han sido numerosos e importantes, haciendo necesaria la actualización de este manual para conseguir un texto que refleje el panorama organizativo actual. Como punto central de estos cambios, tenemos la publicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que ha incidido de manera más o menos directa sobre cuestiones relacionadas con los órganos de las diferentes Administraciones Públicas. Por otro lado, esta obra se publica en un momento especialmente complicado debido a la grave crisis generada por el Covid-19, esperamos que con su contenido ayude a las Entidades Locales a hacer frente a los cambios necesarios que se tienen que llevar a cabo para su adaptación a nuevas formas de organización y funcionamiento.

A lo largo once capítulos el autor hace un magnífico y pormenorizado estudio de la organización administrativa y sus peculiaridades, pasando por el Gobierno y la Administración General del Estado, por la organización de las Comunidades Autónomas, junto a la organización local en su doble vertiente, tanto municipal como provincial, para finalizar con la organización de la Administración Institucional, Corporativa y Consultiva. Sin duda, se trata de un trabajo muy completo imprescindible para conocer y desenvolverse en el entramado mundo de la organización administrativa.

SUMARIO

PRÓLOGO

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CAPÍTULO I. La organización administrativa

CAPÍTULO II. El Gobierno

CAPÍTULO III. Órganos centrales de la Administración General del Estado

CAPÍTULO IV. Los órganos territoriales de la Administración General del Estado

CAPÍTULO V. La organización de las Comunidades Autónomas

CAPÍTULO VI. La organización municipal

CAPÍTULO VII. La organización provincial

CAPÍTULO VIII. Cuestiones diversas de la administración local

CAPÍTULO IX. La administración institucional

CAPÍTULO X. La administración corporativa

CAPÍTULO XI. La administración consultiva



## LA GESTIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS EN UN ENTORNO DIGITAL

JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

Colección: [Análisis y Comentarios](#), 57



### RESUMEN

Esta obra nace con la doble finalidad de aportar una visión tanto formativa como práctica sobre el uso de medios electrónicos durante el desarrollo de los procesos selectivos en nuestras administraciones públicas.

Su autor hace una amplia reflexión en la que analiza desde los instrumentos electrónicos básicos a utilizar en el desarrollo de los procedimientos de selección y la gestión administrativa digital de los mismos, hasta la transparencia y la protección de datos personales que deben imperar en estos procesos.

Como apunta el autor de esta obra, el uso de medios electrónicos no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento que debe orientarse a conseguir los cambios que la sociedad demandan en sus diferentes aspectos, sin olvidar el marco jurídico en el que se desarrolla, con el cual es necesario mantener una integración eficiente y legal. A lo largo de las páginas de este libro, el autor indagará y aportará algunas alternativas respecto al uso de medios electrónicos en el tema que nos ocupa, el desarrollo de los procedimientos selectivos y en especial, las pruebas no presenciales.

### Índice

Introducción: un empleo público para la prestación de servicios públicos en una administración digital

Capítulo I. Un breve examen de los instrumentos electrónicos básicos a utilizar en la gestión y desarrollo de los procedimientos de selección.

Capítulo II. La gestión administrativa digital de los procedimientos selectivos.

Capítulo III. La utilización de medios electrónicos en la celebración de pruebas selectivas.

Capítulo IV. La transparencia y la protección de datos personales en la gestión de los procedimientos de selección.

Bibliografía.



## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

**ABELLA GARCÍA, Alberto**

“Gobernanza inteligente a través de los datos. Modelo de Gobernanza y Arquitectura de los Datos” *El Consultor de los Ayuntamientos n° 6-Especial. 2020. pp.167-194.*

**ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín**

“La Inconstitucionalidad del IIVTNU: su (más que) controvertido presente y su (más que) discutido futuro”. *Revista Tributos Locales n° 146/2020. pp. 15-45.*

**BARRACHINA ANDRÉS, Ana M.<sup>a</sup>**

“La Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020 (fijeza de interinos) en clave local”. *El Consultor de los Ayuntamientos n° 7/2020. pp.85-95.*

**BUENO MORA, Salvador**

“La fiscalidad municipal como instrumento para la implementación de los ODS. Especial referencia al uso de energías renovables”. *Revista de Estudios Locales. Cunal. n° 232/2020. pp. 328-357.*

**CEBRIÁN RENEDO, Silvia**

“La planificación de las ciudades en el contexto de la nueva Agenda Urbana: el mapa del miedo de Valladolid”. *Revista de Estudios Locales. Cunal. n° 232/2020. pp. 294-327.*

CORCHO, Óscar; ESPINOZA-ARIAS, Paola; RUCKHAUS, Edna

“Ontologías y vocabularios para la normalización de datos abiertos”. *El Consultor de los Ayuntamientos. n° 6-Especial/2020. pp.72-80*

FERNÁNDEZ RUIZ, María Jesús; MORLAN PLO, Víctor; NOTIVOL BEZARES, Rubén

“Los datos: un activo estratégico en las Administraciones Públicas”. *El Consultor de los Ayuntamientos. n° 6-Especial/2020. pp. 208-218*

FERRERA IZQUIERDO, Joan Manel

“La composición de las mesas de contratación en los Ayuntamientos”. *El Consultor de los Ayuntamientos. n°1/2021. pp.138-151*

GONZÁLEZ ORTIZ, Diego

“Las decisiones del BCE sobre el programa de compras del sector público exceden de sus competencias”. *Revista Española de Derecho Financiero. n°187/2020. 213-220*

GÓRRIZ GÓMEZ, Benjamín

“Procedimientos de gestión tributaria: retroacción de actuaciones implícita: plazo de caducidad (STS de 17 de diciembre de 2020)”. *Diario La Ley. n° 9821/2021. pp. 1-3*

GÓRRIZ GÓMEZ, Benjamín

“Infracción continuada: plazo de prescripción en caso de sucesión de normas (STS de 17 de diciembre de 2020)”. *Diario La Ley. n° 9823/2021. pp. 1-2*

JUNCEDA MORENO, Javier

“La responsabilidad municipal por alcantarillado y suministro de aguas”.  
*La Administración Práctica*. n° 7/2020. pp. 73-78.

LAVELA PÉREZ, Valeriano

“Naturaleza, alcance y límites del asesoramiento legal de Secretarios e Interventores en la Administración Local”. *El Consultor de los Ayuntamientos*. n° 7/2020. pp. 131-158.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando

“Tipología casacional de las vinculaciones del planeamiento urbanístico”.  
*Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. n° 339/2020. pp. 19-52

MORENO SERRANO, Beatriz

“Naturaleza de la contraprestación por la utilización de servicios públicos”.  
*La Administración Práctica*. n° 9/2020. pp. 59-76.

PALOMAR OLMEDA, Alberto

“Los deberes previstos en la normativa estatal de suelo y su aplicación en la transformación del suelo. La STS de 16 de febrero de 2021.” *Diario La Ley*. n° 9822/2021. pp. 1-8

PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio y CEBRIÁN HERRANZ, Laura

“Los contratos sobre los patrimonios públicos del suelo: naturaleza y régimen jurídico”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. n° 45/2020. pp. 189-222.



**PÉREZ SÁEZ, Rocío**

“El régimen de declaración responsable y comunicación. Declaración de ineficacia”. *La Administración Práctica. n° 6/2020. pp. 173-178.*

**PÉREZ SÁEZ, Rocío**

“Gestión catastral y gestión tributaria del IBI. Principio de buena administración”. *La Administración Práctica. n° 7/2020. pp. 151-156.*

**RODRIGO SÁINZ, María del Carmen**

“Indefinido fijo en la Administración Pública”. *Diario La Ley. n° 8321/2021. pp. 1-4*

**RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Jesús**

“El silencio administrativo en los ERTEs Covid”. *Diario La Ley. n° 9823/2021. n° 1-7.*

**SANZ RUBIALES, Íñigo**

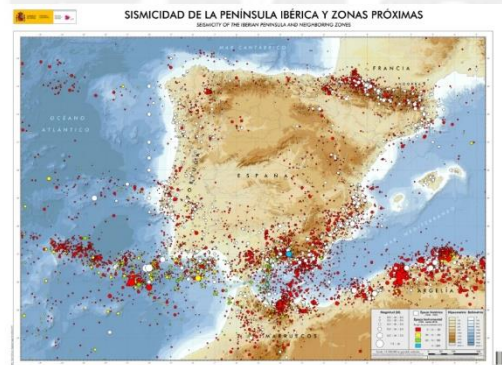
“Nueva Agenda Urbana y Derecho Ambiental”. *Revista de Estudios Locales. Cunal. n° 232/2020. pp. 216-244.*

## RETUMBAN LOS CIMIENTOS

Terremoto. *Sacudida violenta de la corteza y manto terrestres, ocasionada por fuerzas que actúan en el interior de la Tierra.*

La escala de magnitud local o, mejor dicho, la archiconocida como escala de Richter, cuantifica de forma numérica y sistémica la fuerza de un terremoto; yendo de microsismos a lo que se conoce como sismos apocalípticos -no registrados hasta la fecha-. De hecho, esta ratio tan mencionada puede alterar por completo la vida, de golpe y al instante, de miles de personas en pocos segundos. Este breve artículo repasará de forma sucinta algunas de las relaciones que estos grados tienen con la ciudad de Granada.

A finales del pasado mes de enero, en nuestra ciudad, y con epicentro en el cercano municipio de Santa Fe, tuvieron lugar algunas de las mayores sacudidas de los últimos años, llevando incluso a la gente a pasar la noche fuera de sus casas por temor a un grado mayor de la embestida. Según los datos, en los últimos meses se han sufrido más de un par de miles de pequeños seísmos. Esto ha provocado un gran pánico entre los ciudadanos que, durante algunas noches, no pudieron pegar ojo. Por suerte, nada más que daños materiales fueron contabilizados.

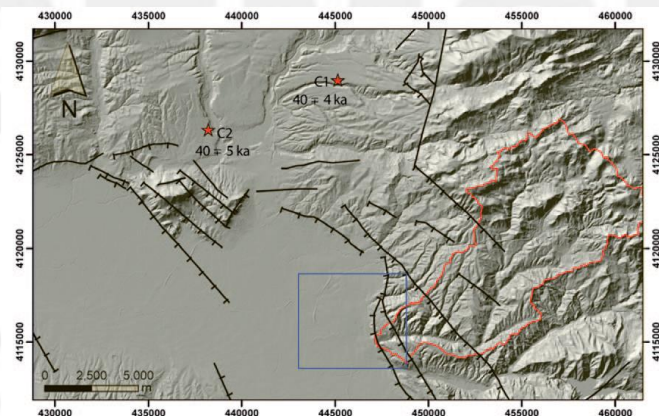


Algunos, entre estudios y recuerdos, se aventuraron a sacar a la luz otras secuencias que han acontecido a lo largo de la historia en nuestra tierra. Desde las acaecidas en Loja en los 80, la de los 60 en la ciudad, la del suroeste granadino de 1884 o la datada en el siglo XV. Es interesante ver cómo los ciclos influyen en el devenir de las sociedades y las personas, aunque, como en este caso, se presta especial atención a aquellos que ocurren en unos breves instantes de tiempo. Ya se sabe, por aquello de que el simple aleteo de una mariposa podría provocar un huracán.



Terremoto de Alhama (1884) (Imagen recogida en el trabajo "El Terremoto de Alhama de Granada", del profesor Francisco Vidal Sánchez)

La singularidad de Granada está debida a su localización central con respecto a las cordilleras béticas, y dentro de la acción de choque entre las placas Africana y Euroasiática, las cuales convergen en torno a 5mm por año. Estas irían desde el sudeste de la Vega hacia Padul y Dúrcal, y llegando hasta el mar de Alborán y Alhucemas. A ello se une su orografía singular, marcada por la afluencia de varios ríos, así como la influencia de un terreno escarpado y escalonado. Esta situación, como apunta el profesor Galindo-Zaldívar, se ve imbricada por lo que se conoce como enjambres sísmicos; periodos de mayor actividad propiciados por un efecto dominó en el que se dispara la actividad de fallas cercanas.



Fallas normales con orientación NO-SE, en el cuadro azul se sitúa Granada. Obtenido del trabajo de Azañón, García-Mayordomo, Insua y Rodríguez-Peces (2013)

Dejando atrás semejante vaivén, está claro que aquí confluye un algo. Solo habría que recordar, hojeando entre las páginas de esta revista, que no solo tenemos terremotos (entre fenómenos físicos y culturales). Disfrutamos de la única ciudad con nombre de bomba, encerrada entre sus flancos por valles y montañas, arropada al calor de las bermejas y Sierra Nevada, y desparramada por un río que destila oro y plata. Hay algo extraño, y la ensoñación no ayuda. Aunque a tenor de lo visto, mostrado y sentido, si esta ciudad decidiera estallar en mil pedazos, debería de implosionar, ya que por un motivo u otro, todos nos vemos abocados a la vorágine succionadora de su fuerza centrípeta. Pero por favor, que deje ya la tierra de dar avisos; que sí, que como esta ciudad ná'.

## 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*