

Revista digital CEMCI

Número 51: julio a septiembre 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

- BOLTAINA BOSCH, Xavier. El Real Decreto ley 14/2021 sobre personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la administración local.
- BORREGO CALDERÓN, Víctor. La devolución de ingresos en el ámbito.
- RUIZ SÁNCHEZ, María Virginia. Un análisis sobre las obligaciones de publicidad activa en las entidades locales. Propuestas de mejora para su efectivo cumplimiento desde la óptica del ODS nº 16 de la agenda 2030.

3.- Trabajos de evaluación

- GALLARDO RUBIO, Dolores María. Criterios para la implantación de ciertas actividades económicas: actividades ganaderas en suelo no urbanizable.
- HERNANDO ALONSO, Goizargi. Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un análisis desde la autonomía local.
- VELARDE MATOSES, Jesús. La planificación financiera de los entes locales: marco jurídico e instrumentos.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI



Indice

Número 51: julio a septiembre de 2021

Página 2 de 2



- 7.- Novedades editoriales**
- 8.- Novedades bibliográficas**
- 9.- Ocio**
- 10.- Actualidad Informativa**



EDITORIAL

Continuamos con el desarrollo del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2021 que incluye, en sus diferentes pilares de actuación, acciones que contribuyan a afrontar el proceso de recuperación económica y social al que las Entidades Locales se ven abocadas debido a la crisis del Covid-19, junto a aquellos otros procesos de mejora y prestación de servicios que le son propios.

Entre las novedades que se han llevado a cabo se puede citar la actualización de la Guía Académica del Máster en Dirección Pública Local, la puesta en funcionamiento del Servicio “Actividad electrónica en las Entidades Locales”, así como la Sede Electrónica del CEMCI, entre otras muchas. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad e innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

Respeto al Programa de Documentación y Publicaciones, se continuará con la estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

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

La sección Tribuna se abre con un estudio de Xavier BOLTAINA BOSCH, Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política en la Universitat Oberta de Catalunya y Técnico en Derecho y Directivo público en la Administración Local, en el que analiza un tema de gran actualidad y de importancia para el personal de nuestras administraciones: “El Real Decreto ley 14/2021 sobre personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la administración local”.

A continuación, un trabajo de Víctor BORREGO CALDERÓN, Técnico de Gestión Tributaria de la Administración Local en el Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), sobre “La devolución de ingresos en el ámbito de los impuestos locales”.

Y para terminar esta sección, un trabajo de María Virginia RUIZ SÁNCHEZ, Secretaria del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (Murcia), en el que realiza un “Análisis sobre



las obligaciones de publicidad activa en las entidades locales. Propuestas de mejora para su efectivo cumplimiento desde la óptica del ODS nº 16 de la agenda 2030”.

Para la sección Trabajos de Evaluación, se han seleccionado tres trabajos elaborados por los alumnos que participan en nuestras actividades formativas, que son: “Criterios para la implantación de ciertas actividades económicas: actividades ganaderas en suelo no urbanizable”, de Dolores María GALLARDO RUBIO, Arquitecta de la Sección de Urbanismo del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación de Granada; “Competencias locales y su relación con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un análisis desde la autonomía local”, elaborado por Goizargi HERNANDO ALONSO, Jefa del Servicio de Tributos sobre actividades y multas del Ayuntamiento de Bilbao; y “La planificación financiera de los entes locales: marco jurídico e instrumentos”, Jesús VELARDE MATOSES, Tesorero del Ayuntamiento de Villanueva de Castellón (Valencia).

Así mismo, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, Convocatorias, Novedades bibliográficas y editoriales, Actividades que se están desarrollando y Ocio.

Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI

EL REAL DECRETO LEY 14/2021 SOBRE PERSONAL INTERINO Y ESTABILIZACIÓN: LA COMPLEJA APLICACIÓN TRANSITORIA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Xavier BOLTAINA BOSCH

*Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política
Universitat Oberta de Catalunya¹/
Técnico en Derecho y Directivo público en la Administración Local.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El régimen jurídico de los funcionarios interinos: artículo 1 del RD-Ley 14/2021.
3. La aplicación temporal del art.1 del Real Decreto-Ley 14/2021.
4. Los procesos de estabilización del artículo 2 del Real Decreto-Ley 14/2021: la antítesis del “hilo de Ariadna”.
5. Singularidades para la administración local: reducción de programas y temarios.
6. Las compensaciones económicas por fin del vínculo temporal: la compleja aplicación según los supuestos individuales.
7. ¿Cómo interpretar el *totum revolutum* de la compensación en los procesos de estabilización y los riesgos para los gestores públicos?
8. ¿Un futuro sin tasas de reposición o la reiteración permanente del problema?
9. Algunas conclusiones de presente y de futuro.

1. INTRODUCCIÓN.

Parafraseando la frase de Marx sobre el fantasma del comunismo recorriendo Europa, el documento que aquí publicamos en la revista del CEMCI se refiere a un nuevo “fantasma”, el Real Decreto-ley 14/2021 de 6 de julio “de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, que pese a su descripción, contiene una regulación más amplia, incluyendo elementos sobre los funcionarios interinos y, en menor medida, del personal laboral temporal, siendo una norma básica y, por consiguiente, aplicable plenamente a las entidades locales, con algún precepto específico para ellas en exclusiva, en cuanto los procesos de estabilización y los temarios mínimos exigibles y pruebas a realizar. Una norma de recorrido temporal que debería ser escasa, al tramitarse como proyecto de ley, tomando como inicio el 30 de agosto de 2021 y que al cierre de

¹ xboltaina@uoc.edu;

este artículo² se ha prorrogado el plazo inicial de enmiendas en tres ocasiones, aunque esta no era la idea inicial del Gobierno y los sindicatos que lo avalaron.

La voluntad inicial del Gobierno central y de los sindicatos UGT, CCOO y CSI-F fue, en su acuerdo de 5 de julio de 2021, trasladar el texto acordado en un Real Decreto-ley que entrara en vigor lo antes posible y que no tuviera dificultades en el trámite parlamentario, al requerirse exclusivamente más votos favorables que negativos. Una vez publicado el RD-ley en el BOE de 7 de julio y entrando en vigor el día 8, lo cierto es que como en pocas otras ocasiones, se levantó un clamor de descontento, por muy diversas razones, incluso contradictorias, antes y después de estas fechas.

Multitud de factores incidieron en esa voluntad inicial de firma del Acuerdo y la “crisis” sobre su posible no convalidación; el resultado fue que, para salvar la situación y ante una “rebelión” generalizada entre los diferentes partidos políticos e incluso en su coaligado Unidas Podemos, el Gobierno decidió aceptar su tramitación como ley en las Cortes y fijar un plazo de no más allá de octubre o noviembre para incorporar todo un conjunto de peticiones –e incluso promesas hechas en sede parlamentaria por la ministra María José Montero- que sin duda provocarán una transición compleja. Desde el 8 de julio el RD-ley está plenamente en vigor pero es de esperar una nueva Ley que, como resultado final, pueda enmendar en profundidad algunos elementos del mismo.

Y así, tal como hemos expuesto, en el Diario Oficial de las Cortes Generales núm.63-1 de 30 de agosto se publicó el RD-ley ya como proyecto de ley gubernamental y se abrió un plazo de enmiendas y el trámite de urgencia para poderlo aprobar como ley, hasta el 9 de septiembre, con dos posteriores prórrogas, cuanto menos al cierre de la redacción del presente documento.

Por todo ello, la génesis de este RD-ley, no por conocida, merece ser obviada aquí. Un itinerario que puede fijarse en diversas fases, que no han finalizado al cierre de este artículo para la revista del CEMCI, por lo que es posible que en pocas semanas –no más allá de octubre o noviembre, en teoría- de que el lector pueda valorar estas presentes líneas, una nueva norma entrará en vigor, sustituyendo al RD-ley 14/2021, aunque pueda ser que una parte significativa del mismo se mantenga, pues el nudo gordiano del conflicto estriba en el proceso de estabilización (art.2), sobre el cual las discrepancias y dudas jurídicas son una auténtica “pesadilla” para el propio Gobierno, como las notas de prensa de la semana del 6 de septiembre lo describían³, entre un silencio generalizado de los partidos políticos y sindicatos, bastante impropio de un sistema pluralista en donde el debate no sólo debe darse en la oscuridad de los despachos, sino también a la luz pública, máxime cuando se trata de una cuestión que afecta a cientos de miles de empleados temporales, y en suma, a toda la función pública española, y por extensión, a la ciudadanía.

A modo de resumen podemos señalar los siguientes grandes elementos, en lo que podríamos denominar “tres fases” del proceso que ha dado pie al RD-ley y a su posterior trámite como proyecto de ley.

² 24 de septiembre de 2021.

³ Por todas, *vid.*, en www.lainformación.com, de 7-9-2021: “Hacienda busca una salida jurídica para evitar una ola de demandas de interinos”.

1º. En una primera fase, los elementos fundamentales, a nuestro entender, han sido los siguientes:

a) el personal temporal en la Administración Pública española es un problema estructural, que hunde sus raíces casi al inicio mismo del sistema democrático en 1976, y aún más atrás en el tiempo, si tomamos una perspectiva histórica.

De hecho, el problema ya se originó con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, que incorporó por vez primera una regulación específica de los “funcionarios interinos” y se preveía la contratación administrativa temporal para trabajos específicos, extraordinarios y urgentes, una solución calificada de “rápida” y “discrecional” que permitió el recurso no sólo arbitrario sino también discriminatorio en el acceso al empleo público en el franquismo y el postfranquismo de la transición, tal como EXPONE LÓPEZ RAMÓN (2021, 372). De hecho, como menciona CABRERA RODRÍGUEZ (2020, 393), una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1935 ya se ocupaba de precisar que “la exagerada permanencia” del funcionario interino en su cargo no “generaba derechos de propiedad (...) más bien constituiría materia de infracción administrativa”.

Un complejo itinerario que siempre ha tenido justificaciones, “formales” unas y “sustanciales” otras, más allá de las políticas.

La sustanciales, sin duda, fueron las que se basaron en la construcción de un nuevo Estado, con las Comunidades Autónomas que se fueron poniendo progresivamente en marcha y luego también la ampliación de la actividad competencial –*de iure* y *de facto*– de las entidades locales (LÓPEZ RAMÓN, 2021, 373), que supuso un aumento exponencial del número de efectivos de empleados, muchos de ellos ya no sólo interinos o temporales, sino bajo fórmulas ajenas a la función pública, como los contratos administrativos.

Más “formales” –aunque sin evitar tener una justificación sustancial– han sido las razones basadas en la dificultad procedimental de cubrir plazas de manera permanente, entre el momento en que se detecta la necesidad hasta el fin del proceso selectivo – dificultad que se topa con un escollo inicial, la “tasa de reposición de efectivos”, especialmente constreñida entre 2012 y 2016–, la confluencia de personal funcionario y laboral –con el *totum revolutum* para la gestión que se deriva– u otros procesos internos como la funcionarización o la promoción interna, que han comportado muy a menudo una gran dificultad de gestión para los entes locales de menor capacidad técnica, hasta el punto que no es imposible localizar algunas entidades en que todos sus empleados, a 2021, son temporales laborales, funcionarios interinos o indefinidos no fijos, o que Corporaciones de mayor tamaño y capacidad de gestión asumen tasas del 30 o 40 por ciento de temporalidad⁴.

Ya en los años 2003 y 2004, el Defensor del Pueblo (2003, en especial pp.95-140, en cuanto a las entidades locales) y el Consejo Económico Social⁵ (2004) publicaron

⁴ Entre otros muchos, *vid.* La Vanguardia de 27-6-2018: la temporalidad del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife alcanza el 30 por ciento con una antigüedad media de diez años; La Provincia-diario de Las Palmas de 15-7-2021: la temporalidad del Ayuntamiento de Las Palmas supone el 70 por ciento, con un promedio de antigüedad entre once y 26 años; La Voz de Avilés de 24-6-2018: la temporalidad en el Ayuntamiento de Avilés alcanza el 40 por ciento.

⁵ Aprobado por el Pleno del Consejo de 22 de diciembre de 2004; *vid.* www.ces.es

informes sobre tal problemática; por ello el intento de estabilizar el empleo temporal no es una idea nueva, aunque se ha fracasado, total o parcialmente, al quedar al albur de mil y una circunstancias. La lectura de estos dos informes es extraordinariamente interesante, porque habiendo transcurrido más de quince años, el diagnóstico y conclusiones se mantienen y prueba del enquistamiento del problema es que ya en 2005 dedicábamos un análisis a la cuestión (BOLTAINA, 2005), que en gran medida siguen, cuando no exponencialmente incrementados, en no pocas Corporaciones locales.

Por consiguiente, la “urgencia y necesidad” que avala al RD-Ley 14/2021 es más que cuestionable: lo es, hoy y lo ha sido casi siempre, pues se arrastra tal situación desde 1978 –con independencia de lo antes expuesto desde inicios del siglo XX–, fue *in crescendo* en el periodo 1990-2000 y siguió luego; en el ámbito local, el problema se ha ido agudizando año tras año, al ser, una vez más, la “cenicienta” de las Administraciones Públicas a la hora de un diseño legislativo de la función pública.

Por consiguiente, a nuestro juicio, no hay urgencia y necesidad por que cubre ya un periodo de cuarenta años y, cual oxímoron, la urgencia y necesidad es de tal tamaño que se ha convertido en un problema de Estado, hasta el punto que, problemas que ahora existen –elevadísima temporalidad en el sector sanitario– ya se quiso solventar hace dos décadas, entre otras mediante la ley 16/2001 de 21 de noviembre “por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud”⁶. ¿Qué ha sucedido para que lo que fue un proceso “extraordinario” en el 2001 deba reiterarse de nuevo en el 2021?

b) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sido receptor de numerosas demandas que afectan a funcionarios interinos, personal laboral temporal e, incluso, personal eventual de confianza o asesoramiento especial (*in extenso, vid. FUENTETAJA PASTOR, 2019, 291-313*), sobre aspectos muy diversos; muchas referidas a las diferencias –ilegales– entre el trato que recibe el personal permanente respecto del no permanente, y especialmente del incremento de la temporalidad de larga duración, lo que ha supuesto, en cascada, numerosas sentencias, que siguen dictándose durante el año 2021.

Al respecto, una amplia disección sobre la jurisprudencia con origen en Europa puede consultarse en el autor antes citado y en especial, sobre la figura de los trabajadores indefinidos no fijos –una resultante de estas irregularidades en la duración en el ámbito laboral–, en Beltrán de Heredia, 2021- o en su muy reputado blog “Una mirada crítica a las relaciones laborales”⁷.

Por razones muy diversas, y no siempre suficientemente explicadas, Gobierno y sindicatos se pusieron a trabajar sobre el problema. Asumieron las partes que el problema debe solventarse, aunque las fórmulas ocasionan gran desconcierto, malestar y agrias críticas, de todo tipo y que se prolongan mientras este documento se escribe en septiembre de 2021.

Un debate que se centra entre como casar la protección y los derechos del personal temporal de más larga duración con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el

⁶ BOE núm. 280 de 22 de noviembre de 2001.

⁷ <https://ignasibeltran.com/indice-de-entradas-por-temas/>

acceso a la función pública –entendida esta como la funcionarial y la laboral-, una cohesión no siempre fácil, más bien al contrario, en ese conflicto entre derechos – incluso constitucionales- que acontece en muchos ámbitos del Derecho.

La falta de “claridad” no es otra que la que se deriva de que los sindicatos de más peso –CCOO, UGT y CSI-F- les ha salido una réplica, en ocasiones muy agresiva, de “plataformas de interinos” que se han alejado del sindicalismo representativo, pero también por parte de un determinado “sindicalismo alternativo” como acredita el “Manifiesto del sindicalismo alternativo contra el abuso de la temporalidad y por la consolidación del empleo en las Administraciones Públicas” de 2 de febrero de 2021⁸.

Significativamente –y no por ello menos curioso- también por parte de despachos de abogados que representan legalmente a decenas de miles de interinos, pero con un discurso jurídico cuanto menos de “pensamiento único” –que rechaza cualquier debate-, que da por hecho que es constitucional en España y acorde con el derecho europeo que un temporal de larga duración puede pasar a ser fijo sin más trámite, al grito en las redes sociales de “fijeza ya” y “fijeza es constitucional” y que anatemiza a cualquier criterio académico o jurídico –y político- que no comparta tal construcción, que dice poco o nada de algunos presuntos juristas y que ha puesto contra la cuerda –en parte merecidamente, pero no siempre- a los que deben resolver en el 2021 el problema y que se contraponen a un discurso, igualmente demagógico, de “yo superé unas oposiciones y no es justo otra solución para los interinos” o al “yo estudié, que estudien ellos”, sin tener en cuenta las múltiples circunstancias existentes y que no es idéntica situación, por ejemplo, un interino de 30 años con diez años de antigüedad o uno con igual trayectoria pero con 55 o más edad.

Una demagogia que podía crear empatía cuando se trataba de personal temporal con más de diez años de antigüedad en su puesto y que a septiembre de 2021 parece ya reducirse a sólo tres años la exigencia en pro del “aplantillamiento” sin proceso selectivo, lo que supone –a juicio de quien suscribe estas líneas- un dislate que ha sido estudiado por diversos autores y del que destacamos, con anterioridad al Real Decreto-ley y sin aún prever lo que estaba por venir, al profesor JIMÉNEZ ASENSIO (2019).

Ante ello, y trabajando en la cuestión desde hace cuando menos dos años, el Gobierno central de PSOE-Unidas Podemos y los sindicatos más representativos del empleo público (UGT, CCOO y CSI-F) han ido negociado, en una tarea de flujo y reflujo sobre la cuestión, para poder resolver –o mitigar- el problema, sin negar que el Gobierno del PP con las leyes 3/2017 y 6/2018 ya permitieron generosos procesos de estabilización, cuya falta de aplicación generalizada desde esas fechas hasta el 2021 merecería un análisis más psicológico que jurídico, por cuanto especialmente la ley 6/2018 permitió en gran medida estabilizar al grueso más elevado del empleo temporal.

c) a resultas de estas negociaciones –llevadas, eso sí, con un exceso de celo en la discreción, muy cuestionable-, las partes mencionadas rubricaron el Acuerdo de 5 de julio para regular aspectos importantes para una futura estabilización.

⁸ Vid. <https://intersindical.es/manifiesto-del-sindicalismo-alternativo-contra-el-abuso-de-la-temporalidad-y-por-la-consolidacion-del-empleo-en-las-administraciones-publicas/>; última consulta, 21-9-2021.

Un acuerdo que fue y sigue siendo agriamente criticado, ya desde los primeros borradores de mayo y junio –nunca considerados “oficiales” y conocidos por filtraciones-, por muchos colectivos: unas veces porque se quedaba “corto” al exigir una consolidación sin proceso alguno y otras, porque era excesivamente “benevolente” con los interinos al facilitarles en exceso el acceso al empleo público.

Especialmente criticado fue y sigue siendo el 40 por ciento de la fase de méritos para los aspirantes, observado con mucha acritud por funcionarios de carrera y asociaciones de empleados públicos que consideran este “plus” de beneficio excepcional profundamente desigual respecto a lo que a ellos se demandó en su momento y se requerirá en el futuro.

Un porcentaje que ya el jurista y magistrado J.R. CHAVES (2018) consideraba que da pie a “oposiciones de cartón piedra”, con una dura crítica en clave no sólo constitucional sino también moral –por lo que supone de afrenta a los ciudadanos que concursan desde el exterior de las organizaciones públicas- y planteando que, frente a “cómodas negociaciones” entre Gobiernos y sindicatos que permitieran “el acceso de los interinos más allá de lo tolerable” debería dar paso a “fijar normativamente un peso razonable máximo de la experiencia (25%) y un contenido mínimo de pruebas, ejercicios o umbral de aprobados”.

d) como hemos indicado, el Consejo de Ministros del 6 de julio de 2021 aprobó el Real Decreto-ley 14/2021, publicado en el BOE del 7 y con entrada en vigor el día 8, objeto de inicio de un nuevo trance en el camino. Un RD-ley que, si no media un elemento interruptivo por sorpresa, se habrá mantenido en vigor unos cuatro o cinco meses, y que será sustituido por una Ley que debería aprobarse entre octubre y noviembre de 2021.

2º. Se iniciaría, aquí, la segunda fase del *totum revolutum* del proceso. A nuestro juicio, los elementos fundamentales de este *iter* legislativo son los siguientes:

a) una vez publicado el RD-ley, y tal como hemos expuesto, se alzaron un número muy significativo de voces en contra del texto publicado. De hecho más allá del Gobierno central –y no todos sus ministros- y de los sindicatos signatarios, el Acuerdo de 5 de julio y el RD-ley 14/2021 experimentó un fuerte rechazo, por razones muchas veces ubicadas en las antípodas, unas de otras.

En primer término, las posiciones que indicaban que el procedimiento de estabilización rozaba –o incurría plenamente- en la inconstitucionalidad, que suponía además un agravio comparativo con los empleados públicos estables que habían superado un proceso selectivo así como que los principios de igualdad, mérito y capacidad quedaban claramente reducidos al permitir una valoración de méritos del 40 por ciento sobre la puntuación final, lo que impediría –o casi- el acceso de un aspirante externo a la Administración convocante, pese a que el Tribunal Constitucional ha afirmado que el límite de lo “constitucionalmente tolerable” en la fase de méritos alcanza el 45 por ciento, si bien no debe ser siempre un mérito predeterminado, como es la “pura y exclusividad” antigüedad en el puesto o plaza convocado, aunque permitiéndose una elevada valoración de esta experiencia: por todas, por ser inicialmente la más significativa, la STC 67/1989 y entre las posteriores, la STC 27/2012 de 1 de marzo-.

En el otro lado, las asociaciones de interinos, algunos despachos de abogados y sindicatos –no todos, es preciso indicarlo, pues UGT, CCOO y CSIF han mantenido posiciones de prudencia, conecedoras de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional- que considera que el RD-ley no satisface las peticiones de los cientos de miles de interinos y temporales de la Administración y que tampoco cumple la directiva europea 1999/77/CE sobre medidas contra el empleo temporal y que la única solución es la fijeza automática de todos los empleados temporales.

Así, algunos abogados se han expresado en términos de que “no se puede solucionar un abuso con más abuso. El RD-ley solo generará paro y más precariedad”, impulsándose “el mayor ERE de la historia de España. Hay riesgo de dejar en la calle a 800.000 profesionales que son casi tres millones de familias” considerando el RD-ley como “ilegal” –por las razones contrarias a lo dicho al inicio, que considera que es imprescindible que garantice el mérito y la capacidad- y “desde el punto de vista de la justicia social es absolutamente impresentable” y “esta es una batalla y que seguimos en la guerra”⁹.

Y de por medio, los posicionamientos políticos, que en privado proclamaban que el RD-ley 14/2021 alcanzaba el límite de lo que era posible, pero hacia el exterior –por razones a veces contrapuestas según el grupo político- que era inaceptable, lo que aventuraba un voto negativo –por la mínima- en sede parlamentaria, coincidiendo grupos de ideología bien diversa.

b) hasta la noche del día 20 de julio, el anterior a la fechada para la convalidación o no (21 de julio), no se daba una clara perspectiva del resultado de la votación. Incluso iniciado el acto en el Congreso, la incertidumbre era total y no pocos preveían una derrota. El primer resultado fue significativo: 170 votos a favor, 170 en contra y el resto del hemiciclo abstención. Un empate fruto de que una diputada de Unidas Podemos –médica funcionaria de carrera de profesión- rompió la disciplina de voto y se sumó al bloque del no, contra la tesis del gobierno central (PSOE y Unidas Podemos) favorables al sí, pese a las enormes reticencias que el segundo de los partidos citados mantuvo desde el buen inicio y ha seguido haciéndolo.

Todo ello, en el contexto de una defensa del RD-ley 14/2021 en mano de una ministra que no lo había firmado (M.J. Montero) y el silencio del ministro que si lo hizo (Miquel Iceta), cesado en sus menesteres y recién nombrado Ministro de Cultura. Pese a lo cual, el RD-ley 14/2021 ha pasado a los anales de la historia como el “icetazo”, en un país muy dado a bautizar normas, como “la ley Wert” o “la ley Corcuera”, entre otras muchas.

c) en segunda votación, el desempate se rompió porque la diputada disconforme no votó, por lo que el RD-ley 14/2021 se aprobó por 170 votos a favor frente a 169 en contra, aunque con diversas promesas verbales por parte del Gobierno que se reflejan en el acta de sesiones.

En concreto, la más significativa, la aceptación de que se iniciase el trámite parlamentario como Ley, de forma urgente, para que haya una nueva norma aprobada a

⁹ Javier Arauz, entrevista en Confilegal, publicado el 12-7-2021.

finales de octubre o inicios de noviembre que sustituya al RD-ley, introduciendo opciones de estabilización muchísimo más flexibles y “generosas” que las previstas en el RD-ley 14/2021 especialmente en su artículo 2.

Todo ello con el temor de los sindicatos firmantes. En la prudencia, han destacado UGT, CCOO y CSI-F, cuando han afirmado que debían huirse de falsas expectativas contrarias al interés general y los riesgos que la demagogia jurídica podía ocasionar así entre otros muchos, “CCOO lamenta mucho los discursos que generan falsas expectativas y confusión entre las personas opositoras y que no obedecen al interés general que deben perseguir (...) nuestra principal preocupación se centra en el mantenimiento del empleo público, la reducción de la temporalidad, evitar que se generen nuevas bolsas de temporalidad de larga duración en vacantes y que todo proceso que se establezca y desarrolle guarde las garantías jurídicas suficientes, para quienes quieren acceder de forma definitiva al empleo público, manteniendo los principios de IGUALDAD, MÉRITO Y CAPACIDAD” (en mayúsculas en el documento original). “CCOO no vende humo ni juega con las expectativas de las personas”¹⁰.

3º. Iniciamos así la que consideramos la “tercera etapa”, que sin duda en un análisis de futuro dará pie a una “cuarta”, pues el itinerario seguido hasta aquí en absoluto parece demostrar una solución pacífica del problema.

Así llegaríamos al inicio de lo que es, sin duda, un periodo de incertidumbre, dudas e inseguridad para todas las partes; la que va desde la entrada en vigor del RD-ley (8 de julio), sigue con la convalidación por el Congreso el 21 de julio y se prolongará hasta la aprobación de la nueva Ley que sustituya a al RD-ley.

Estos procesos de tramitación legislativa son habituales, incluso cuando el partido en el gobierno central goza de mayoría absoluta. Así aconteció con la reforma laboral del 2012, en que el PP aceptó el trámite como proyecto de ley, lo que supuso un debate en sede parlamentaria. Igual ha sucedido con el RD-ley reguladora del teletrabajo 28/2020 de 22 de septiembre en el sector privado, luego transformado en Ley 10/2021 de 9 de julio.

Sin embargo, en este supuesto, el trámite como proyecto no estaba previsto y había razones jurídicas –además de las políticas- que lo avalaban y que ciertamente se han cumplido al tramitarse: la inseguridad jurídica que crea el RD-ley tramitado como Ley si, al final de todo el proceso, los procesos de estabilización regulados en el primero, se modifican en generosidad por la segunda norma.

Es decir, el riesgo –que muy pocas voces advertían- se ha cumplido: ¿qué administración local convocará un proceso de estabilización al amparo del art. 2 del RD-ley si –como afirma la paremia castellana- “la madre del cordero” del debate es la voluntad de mil y una voces de “demoler” este precepto, sustituyendo el proceso de consolidación por un “concurso de méritos” o directamente en una estabilización *ex lege* con sus afectados declarados a “extinguir”?

¹⁰ Nota del Área Pública de CCOO del País Valencià, “Convalidado el RD-ley 14/2021 que se tramitará como proyecto de ley”.

Por tanto, el trámite como ley, siendo saludable –nos permitirá conocer las posiciones de todos los grupos políticos a través de sus enmiendas escritas-, ha ocasionado una derivada no por previsible menos angustiosa: demorar aún más la solución del problema a la búsqueda del Santo Grial de la solución constitucional, definitiva, indolora y sin controversias de ningún tipo. En conclusión, ¿qué aplicabilidad práctica puede tener una norma que se intuye, ya con anterioridad, que se reformará en profundidad? Lo avanzamos aquí, al cierre de este documento (septiembre, 2021): ninguna aplicación en cuanto a la estabilización, a la espera de la Ley.

En este documento que publicamos en el CEMCI vamos a tratar, *in extenso*, algunos de los elementos que el gestor público local, los sindicatos, los órganos de representación del personal y los propios empleados públicos afectados deben tener en cuenta durante este periodo de transitoriedad, iniciado el 8 de julio de 2021 y que se extenderá, en principio, hasta finales de octubre o inicios de noviembre, salvo demora que no sería sorpresiva. No negamos, por tanto, que posiblemente este artículo del CEMCI puede tener una aplicación para el lector muy reducida en el tiempo –o acaso no, según las circunstancias, pues no todo el RD-ley 14/2021 se modificará o incluso puede darse la situación en que si no se aprobará una nueva ley, este RD-ley permaneciera vigente-, pero le permitirá reflexionar no sólo en el periodo de transitoriedad sino también, en algunos elementos, también tras la aprobación de la Ley resultante del trámite parlamentario.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS: ARTÍCULO 1 DEL RD-LEY 14/2021.

El RD-ley 14/2021 se inicia con un artículo 1, que modifica los arts.10 y 11 del EBEP y que también introduce una disposición adicional, la 17ª, en el mismo Estatuto Básico.

Este precepto posiblemente sufrirá escasos o ninguna modificación en el trámite legislativo actual, por lo que es factible que el contenido de este apartado no se vea sustancialmente modificado.

a) se da nueva redacción al art.10 del EBEP que regula a los “funcionarios interinos”. En el debate público posterior a la convalidación del RD-ley 14/2021 se ha otorgado poca relevancia a esta reforma, pero su contenido es de gran importancia para los gestores locales.

En este sentido se incorpora un elemento de gran trascendencia, al fijar la interinidad funcional en plaza vacante en un plazo máximo de tres años –con algunas excepciones tasadas-, circunstancia que no parece ocasionar nerviosismo en el debate pues no afecta a los actuales interinos, un ejercicio –una vez más- de mirada de corto alcance por parte de los detractores, más preocupados por el pasado que por el futuro, cuando a muchos gestores no se les escapa la –casi- imposibilidad de que en los próximos ejercicios presupuestarios la selección se ejecute en un plazo de tres años desde la fecha de ingreso del empleado interino.

En primer término, el EBEP en su redacción actual mantiene los cuatro tipos de interinidad funcional que se instituyeron en 2007, superando las dos que la ley preveía hasta ese entonces, pero ha modificado el contenido de dos de ellas: la vinculada a una plaza vacante y también la de por exceso o acumulación de tareas, siendo sin duda la primera la más importante porque se vincula a una posterior convocatoria y cobertura, ya sea por provisión de puestos, por promoción interna o, en la gran mayoría de supuestos, a través de una Oferta de Empleo Público –u otros instrumentos de racionalización de recursos humanos- a la que concurren interinos y temporales propios y ajenos así como ciudadanos sin vinculación alguna con la Administración.

El eje fundamental de la modificación de la primera fórmula de interinidad –en plaza vacante- es que los nuevos funcionarios interinos que se hayan nombrado a partir del 8 de julio de 2021 no podrán permanecer en esta situación más allá de tres años, con algunas excepciones. Hay, por tanto, un teórico *ante et post* a la entrada en vigor del RD-ley 14/2021, tal como hemos expuesto.

En el segundo caso, se han ampliado los plazos de seis y doce meses existentes, de tal forma que es posible desde el 8 de julio nombrar funcionarios interinos por “exceso o acumulación de tareas” por un máximo de “nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses”. Una interinidad que nació en el año 2007 como traslación al ámbito funcional temporal de la clásica figura laboral del contrato eventual por circunstancias de la producción, que con una inicial duración de máxima de seis meses dentro de un periodo de doce, ampliables –con límites- por negociación colectiva sectorial –y nunca, a través del convenio colectivo propio de la entidad local-. Un estudio en detalle de estas cuatro tipologías de interinidad funcional se puede consultar en BOLTAINA, 2008 (162-178), que aún pese al tiempo transcurrido mantiene en gran parte su vigencia, aunque debiéndose adaptar en su lectura a los cambios normativos posteriores al 2007.

b) siguiendo con la lógica de reforma del art.10, se reitera que el nombramiento de funcionarios interinos deberá celebrarse bajo el principio de igualdad, mérito, capacidad y “celeridad”, con una finalidad: “la cobertura inmediata del puesto”, una extraña redacción que parece colisionar con la existencia de bolsas de trabajo, aunque a nuestro juicio no las prohíbe porque hay que interpretar la norma de manera coherente y también en relación a otro momento del RD-ley que prevé de manera expresa bolsas de trabajo. Por otro lado, estos principios también se aplicarán al personal laboral temporal, según el nuevo art.11.3 del EBEP (art.1.2, RD-ley 14/2021) que no preveía tales requisitos –cuanto menos de forma expresa- para contratar personal laboral temporal, un olvido difícil de justificar en el 2007 y que hubiera debido de enmendarse mucho antes.

c) finalmente, la nueva DA 17ª del EBEP, en base al art.1.3 del RD-ley 14/2021 incorpora todo un conjunto de “medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público” que se suma a la DA 43ª de la Ley 6/2018, destacando los siguientes elementos:

- estas medidas de control abarcan al nombramiento de funcionarios interinos y personal laboral temporal, en tanto que hasta ese momento, las medidas de control y sanción se dirigían, según la Ley de Presupuestos, sólo en cuanto a las irregularidades del contrato laboral temporal.

Es más, a partir de ahora, las medidas no sólo intentan evitar los fraudes de ley y las irregularidades, sino también contener el recurso al empleo temporal como forma de gestión generalizada, pues coexisten la DA 17ª del RD-ley 14/2021 y la disposición adicional 43ª de la Ley de Presupuestos 6/2018, sobre “exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral”, que según el apartado quinto “tiene vigencia indefinida”, y no derogada a fecha actual.

- se fija la nulidad de pleno derecho de los actos, pactos, acuerdos o disposiciones reglamentarias que “directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal”.

Un precepto (DA 17ª.3) muy problemático, pues no son pocos los acuerdos –o actuaciones de hecho- que incorporan no convocar plazas para el personal temporal, interino o indefinido no fijo, por diversas razones, incluso por motivos de edad, al haberse acordado no ofertar las plazas cubiertas por los empleados de mayor edad, generalmente a partir de los 50 o 55 años, lo que en una recta interpretación del precepto, devendrá en nulo de pleno derecho.

- se establecen compensaciones para los funcionarios interinos y el personal laboral temporal, pero sólo para los supuestos en cuyo vínculo jurídico los plazos de permanencia que fija el RD-ley se hayan incumplido. En los restantes, esto es, las Administraciones que han actuado conforme a Derecho, no habrá compensación: en ningún caso para los funcionarios interinos y la que corresponda legalmente –o jurisprudencialmente- para los contratados laborales temporales, aunque con la excepción prevista en el art.2 del RD-ley 14/2021.

- en el modelo expuesto, por tanto, la prolongación irregular en el tiempo de un funcionario interino o un empleado laboral temporal interino dará como resultado a una compensación de veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, lo que supone equiparlos a la indemnización para los trabajadores fijos cuyo contrato se extingue en base al art.51 o 52 del ET –por lo general, el art.52.c-. No habrá compensación, sin embargo, si el fin del vínculo es por causa disciplinaria o despido, o renuncia, o esta será inferior si ya se goza *ex lege* de un derecho de indemnización –contrato de obra o servicio, contrato eventual, contrato de fomento del empleo-, porque no se desea que se supere, en todo caso, los veinte días por año trabajado.

3. LA APLICACIÓN TEMPORAL DEL ART.1 DEL REAL DECRETO-LEY 14/2021.

Dos son los problemas temporales en la aplicación de este precepto, del que uno de ellos se reproducirá a lo largo de todo el RD-ley.

a) el primero, es que su vigencia se inicia el 8 de julio y se mantendrá hasta la nueva Ley, como el resto del Real Decreto-ley. Se desconoce, hoy por hoy, si puede verse afectado por algún retoque y por consiguiente, se abre un periodo de fuerte inseguridad jurídica. De dar por cierto el Diario de Sesiones del Congreso del 21 de julio, la nueva Ley introducirá modificaciones de gran calado al RD-ley 14/2021, pero desconocemos al cierre de este documento, si el art.1, que ha modificado diversos preceptos del EBEP – entre los más significativos, el art.10-, se verá más o menos afectado.

b) en segundo término, que el precepto es de obligado cumplimiento –no hay opción alternativa, como sería acudir a la prudencia y no aplicarlo-: todo lo expuesto en el art.1 del RD-ley 14/2021 es derecho vigente imperativo desde el 8 de julio pero con una particularidad: sólo para el “personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor”. Esto es, lo expuesto divide el régimen jurídico en un antes y un después, entre funcionarios interinos y trabajadores temporales diferenciados por la fecha del 8 de julio de 2021.

En consecuencia, los funcionarios interinos nombrados y los trabajadores contratados con anterioridad al 8 de julio, se registrarán por la normativa vigente en el EBEP hasta el 7, en tanto que todos los nuevos pasarán a ser regulados por el nuevo precepto y así en tanto en cuanto no se apruebe la nueva Ley que puede introducir modificaciones, desconociéndose si estas tendrán un efecto retroactivo –como se exige desde las plataformas de interinos- o sólo hacia el futuro.

Por consiguiente ello nos lleva a una gran inseguridad, especialmente en el nombramiento de nuevos funcionarios interinos en plaza vacante, cuya duración –salvo excepciones- sólo podrá ser de un máximo de tres años, en tanto que los nombramientos anteriores al 8 de julio, no quedan limitados –al menos legalmente- por esta duración máxima. Una medida de prudencia sería, por tanto, evitar al máximo el nombramiento de funcionarios interinos en plaza vacante en tanto en cuanto no se apruebe la nueva Ley, para evitar tener –quizá- tres tipos de interinidad funcional: la anterior al 8 de julio, la posterior y la nueva que pudiera surgir de la Ley que se tramite y apruebe, si se modificara de nuevo.

4. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DEL REAL DECRETO-LEY 14/2021: LA ANTÍTESIS DEL “HILO DE ARIADNA”.

En realidad, la antítesis del “hilo de Ariadna” ha sido una constante desde 1984 en cuanto a la estabilización del empleo temporal y tal contraposición se ha ido incrementando con el paso de los años y aún más tras la crisis financiera del 2008, pese a que el problema, como hemos dicho, se arrastra desde la década de 1990¹¹, con la aprobación de medidas que presuntamente desean estabilizar los empleados temporales –

¹¹ La expresión “el hilo de Ariadna” se usa para referirnos a un conjunto de argumentos o deducciones que, coonestados todos ellos, permiten la solución mucho más fácil de un problema. La expresión deriva del personaje de Ariadna, que facilita un hilo al héroe de la cual está enamorada que le sirve de guía para encontrar la salida del laberinto del Minotauro, tras matarlo.

recte, las plazas así ocupadas- , pero con normas que limitan el empleo fijo, en base especialmente a las tasas de reposición de efectivos

Tras la promulgación del EBEP en 2007 y hasta el RD-ley 14/2021, cuatro son los procesos, con carácter general, de estabilización del empleo temporal que se han aprobado y que son plenamente aplicables a las entidades locales desde el 8 de julio de 2021.

a) en primer término, el EBEP del 2007 incorporó una disposición transitoria, la cuarta, aún vigente. Es el aún denominado “proceso de consolidación” –es difícil fijar qué diferencia hay entre “consolidación” y “estabilización” pero se deduce que “consolidación” como tal sólo es la de la DT 4^a-, cuya finalidad era que los puestos cubiertos interina o temporalmente a 31 de diciembre de 2005 pudieran convocarse mediante un proceso, no restringido, en donde se valoraba generosamente la experiencia y la antigüedad en el puesto convocado así como las pruebas realizadas para acceder a la condición de empleado temporal, no fijándose pese a ello un porcentaje específico en la fase de méritos, como sí acontece en el art.2 del RD-ley 14/2021. Esta fórmula, diseñada al límite de la constitucionalidad –muchos autores planteaban directamente su carácter contrario a la Constitución (FONDEVILA, 2018) pretendía reducir radicalmente la temporalidad.

Sin embargo, la crisis financiera y económica que se inició en el 2008 y las medidas de contención del gasto público y de limitación de tasas de reposición a partir de 2011 –restricción en nada novedosa (JIMÉNEZ ASENSIO, 2019), pues ha sido empleada también por todas las leyes presupuestarias anteriores a ese año- supuso una paralización del proceso, que incluso quedó legalmente suspendido durante algunos años.

Entendemos que la DT 4^a sigue plenamente vigente para la Administración local, pese a que el Estado ha querido derogarla o, quizá, inaplicarla *ad futurum*. Si acaso es así lo será en exclusiva para el propio Estado, pues la norma que lo prevé es una norma reglamentaria y dictada para la Administración Central, que no puede modificar una Ley, como el EBEP. Así, el Real Decreto 211/2019 de 29 de marzo de Oferta de Empleo Público estatal para el 2019 señala que “se dan por finalizados los procesos de consolidación de empleo temporal regulados por la disposición transitoria cuarta (...) del EBEP para los puestos de trabajo ocupados ininterrumpidamente de forma temporal entre el 2 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre de 2004” (DA 5^a RD 211/2019).

Pese a ello, su alcance “consolidador” a 2021 es muy limitado, pues si bien en el 2007 era aplicable a cientos de miles de empleados, en estos momentos solo afectaría a puestos en esa situación a 31-12-2005 y que se hayan mantenido así hasta el 2021 (o 2022, en el próximo ejercicio, sino se deroga), aunque sin duda hay supuestos –muchos- que aún podría ser de aplicación, pero ya no es una norma a tener en cuenta como criterio general.

b) tras una sequía presupuestaria muy importante, las leyes de Presupuestos del Estado para el 2017 y 2018 aprobaron procesos de estabilización. El primero, art.19.uno.6 de la Ley 3/2017 era generoso, pero limitado.

La gran posibilidad llegó con el art.19.uno.9 de la Ley 6/2018, que prácticamente abría la puerta a la estabilización de todos los puestos cubiertos interina o temporalmente

a 31-12-2017 durante los tres años anteriores en los sectores y colectivos de “personal de los servicios de administración y servicios generales” así como en “otros servicios”. Esto es, todo, o casi todo servicio público. No obstante, ni la Ley del 2017 ni la del 2018 fijaron elementos como el art.2 RD-ley 14/2021: no se instituyó la obligación del concurso-oposición, los procesos no son restringidos, no se prevé indemnización para los que no lo superen y, tampoco, se señala un porcentaje mínimo de la fase de concurso.

El plazo para aprobar las Ofertas de estabilización y las respectivas convocatorias fue fijado por las citadas leyes. En el primer supuesto (2017), el plazo para aprobar y publicar la Oferta alcanzaba los años 2017, 2018 y/o 2019. En el segundo (2018), el plazo se podía aplicar en el 2018, 2019 y 2020. Sin embargo, el art.11 del RD-ley 23/2020 de 23 de junio –por cierto, regulador de medidas en materia de energía- amplió los plazos a diciembre de 2021- (*in extenso, vid.* BOLTAINA, 2020, con algunas consideraciones sobre la dificultad interpretativa del citado precepto) y por consiguiente uno y otro es posible de ser aún aprobados por las entidades locales antes de finalizar el presente ejercicio presupuestario de 2021.

Unos procesos, tal como hemos señalado, abiertos y en donde no se fijaba ningún tipo de porcentaje de méritos, lo que ha supuesto una pluralidad de convocatorias y, también, de paralización en las actuaciones, dejando pasar el tiempo. A ello no es ajeno el críptico redactado de la disposición transitoria primera del RD-ley 14/2021, que luego comentaremos.

c) finalmente, el RD-ley 14/2021, en su artículo 2, ha aprobado el cuarto proceso de estabilización, claramente ventajoso para los empleados temporales, pese a las críticas feroces que ha recibido, aunque a nuestro juicio se sitúa en el límite de lo constitucionalmente aceptable y, aun así, con muchas dudas al respecto.

Sin embargo, este proceso derivado del RD-ley nace herido de muerte tras las declaraciones de la Ministra de Hacienda en el Congreso el 21 de julio, al prever que en el trámite parlamentario se aprobarán estabilizaciones mediante sólo concurso de méritos para los interinos con antigüedad superior a diez años y unas fórmulas también muy ventajosas para los que superen los tres años. A la vez, si bien el art.2 del RD-ley 14/2021 establece que la Oferta de estabilización correspondiente debe aprobarse y publicarse antes del 31-12-2021, en sede parlamentaria se añadió que en la nueva ley se ampliaría el plazo a tres o cuatro meses después de la entrada en vigor de la nueva ley que sustituirá al RD-ley.

Ante ello, multitud de dudas han surgido, así como quejas, reclamaciones e incluso un caos en la gestión en las Corporaciones locales. Vista con una cierta perspectiva temporal –forzosamente corta- y conscientes de que desconocemos el final del trámite parlamentario, estos pueden ser los elementos de gestión y jurídicos más relevantes:

a) la duda que se ha instalado sobre si aprobar ofertas y convocatorias al amparo del art.2 del RD-ley 14/2021, que prevé que las convocatorias podrán alcanzar un 40 por ciento de fase de méritos en donde se valorará “mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente”, tras la correspondiente negociación colectiva al amparo del art.37.1.c) del EBEP.

En muchas entidades, la petición sindical y de los empleados afectados ha sido paralizar cualquier convocatoria a la espera de la presumible ventaja que dará la nueva Ley. Por consiguiente, el art.2 está plenamente vigente, pero a buen seguro la gestión del proceso ha entrado en vía muerta, como acreditan los meses posteriores al 8 de julio e incluso, las peticiones de paralización o incluso anulación de las convocatorias de Oferta de Empleo u otros procesos de estabilización.

b) la segunda cuestión, nada menor, es en la línea de lo anteriormente dicho que los participantes en convocatorias ya en desarrollo al amparo de la Ley de 2017 y 2018, solicitan su paralización e incluso anulación, para poder ser incorporados a la futura ley mucho más ventajosa, en teoría, pues nada escrito y aprobado aún, al cierre de elaboración de este documento que se publica en la revista del CEMCI.

No es ajeno a ello los rumores sobre una opción de “estabilización” *ex lege* sin proceso selectivo y con la condición de “empleado a extinguir” y la dudosa interpretación de la DT 1ª del RD-ley 14/2021 que parece permitir que los procesos del 2017 y 2018 aún no convocados puedan esperar o no deben ejecutarse. En todo caso, el sindicalismo más representativo ha apostado por que las convocatorias del 2017 y 2018 sigan adelante, para evitar males mayores, un criterio que compartimos tanto desde el punto de vista jurídico como de la gestión de los recursos humanos¹².

c) al respecto de lo anterior, las entidades locales que han aprobado ofertas en base a las dos citadas leyes, pero que no han aprobado o publicado convocatorias, se ven presionadas a causa de una disposición que puede interpretarse de muy diferentes formas.

En concreto, según la referida DT 1ª, los procesos selectivos de la Ley 3/2017 y 6/2017, “cuya convocatoria hubiere sido publicada en los respectivos diarios oficiales con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley, seguirán ejecutándose con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias.

A contrario sensu, ¿en qué estado quedan las que no hayan aprobado y publicado sus convocatorias?

No parece que haya respuesta clara al respecto, oscilando algunas opiniones entre que tal DT 1ª no impide convocar las que queden pendientes sin aplicar los criterios del

¹² En escrito dirigido por la Federación de Servicios Públicos de CCOO del País Valencià al alcalde de Valencia le solicita la no suspensión de los procesos de estabilización previstos al amparo de las leyes de 2017 y 2018: “La FSC CCOO PV no comparte la suspensión de las negociaciones para las bases que han de regular los procesos de estabilización y de consolidación y recuerda al Ayuntamiento de Valencia que todavía no ha convocado ninguno de estos procesos desde la oferta de empleo de 2017 y años siguientes. La Federación entiende que esta suspensión es contraria a derecho y, a la vez, perjudica tanto al personal interino como quien quiere acceder al empleo público. Es por todo ello que el sindicato no puede compartir ni avalar esta suspensión, cuestión ésta que han comunicado los efectos correspondientes” (traducción del catalán propia del autor de este documento).

<https://paisvalencia.fsc.ccoo.es/noticia:597005-->

[La FSC CCOO PV no pot avalar la suspensió de la negociació dels processos d'oferta de treball i consolidació que ja han existit a oferta pública&opc_id=5b1f91823acec54ca78667c43fba4b00](https://paisvalencia.fsc.ccoo.es/noticia:597005--)

art.2 del RD-ley 14/2021 –este es nuestro criterio-, a quienes entienden que es posible extender estos beneficios también a las referidas convocatorias.

Lo cierto es que la primera respuesta no se desprende de la DT 1ª, pero tampoco la segunda, creando así una inseguridad jurídica muy importante, aunque parece aceptable entender que si el RD-ley 14/2021 hubiera querido extender tal beneficio lo hubiera expresado de manera clara, pero tampoco lo impide, de tal forma que no son pocas las convocatorias en base a las Leyes de 2017 y 2018 que han incorporado franjas entre el 20 y el 40, e incluso el 45 por ciento de méritos, aunque no por traslación mimética del art.2 –muchas convocatorias son anteriores al RD-ley-, sino ser una práctica habitual validada, aunque con reparos según el caso, por la doctrina judicial.

Recurriendo a Dante, el gestor público camina entre “los hielos que envuelven las sombras”, en un debate nada menor y peligroso, pues todas las partes afectadas desconocen las consecuencias de la demora. Las escaleras de este “infierno” son infinitas y complejas. Mal si actúa porque puede encontrarse con el rechazo de sindicatos y empleados temporales¹³, mal si nada hace pues hoy por hoy, es un brindis al sol prever que regulará la nueva Ley.

5. SINGULARIDADES PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: REDUCCIÓN DE PROGRAMAS Y TEMARIOS.

Un nuevo elemento de distorsión se ha introducido a través de la disposición adicional primera del RD-ley 14/2021. En concreto señala que los artículos 8 y 9 del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio no se aplicarán en las entidades locales; esto es, la exigencia de un número mínimo de temas en los programas selectivos y la obligatoriedad de una fase práctica. Criterio prescriptivo, no voluntario, dado el redactado literal de la DA 1ª.2 del Real Decreto-ley.

La cuestión, sin embargo, es que tal “no aplicación” lo es, exclusivamente, para los “procesos de estabilización de empleo temporal en el ámbito local” que se rigen por el art.2 del RD-ley. Y en concreto en cuanto a estos –y no a ninguno más- se aplicaría esta suspensión. Por lo tanto, una interpretación coherente nos llevaría a afirmar que los programas de los procesos de estabilización de las Leyes de 2017 y 2018, así como las Ofertas de Empleo Público ordinarias, incluida la del 2021 y por supuesto, las futuras – año 2022 y siguientes-, deberán incorporar estos requisitos, en un Real Decreto de 1991 que parece mantener su carácter de norma básica.

La desigualdad de trato es –y será en el futuro- flagrante. Sin entrar si está o no justificada, es evidente que en los empleados temporales que no puedan beneficiarse de esta ventaja, el sentimiento de discriminación les será muy intenso. A unos se les deberán exigir 90, 60, 40, 20 o 10 temas –según opten al subgrupo A1, A2, C1, C2 o agrupaciones profesionales, respectivamente- mientras a otros, del mismo grupo –por ejemplo- se podrá haber pactado un número de temas adecuado a su titulación, pero que auguramos que serán en muchos supuestos reducidos en número o auténticos micro programas. Y ante

¹³ “Enfado entre los interinos por la convocatoria de nuevas plazas en el Ayuntamiento de Zaragoza”. El Periódico de Aragón, 16-9-2021. Las convocatorias son las referidas al proceso del 2017 y 2018.

ello, el gestor deberá optar por esperar o actuar, pero siendo consciente que los próximos procesos ordinarios de la Oferta del 2022, salvo que la Ley rectifique, serán objeto de aplicación mediante las exigencias del Real Decreto de 7 de junio de 1991, como también parece derivarse para las estabilizaciones de las Leyes 3/2017 y 6/2018.

También se suspende la prescripción de temarios con materias generales y específicas ni los porcentajes que fija el art.8; igualmente, parece que la obligación del art.9 desaparece, en el sentido que las pruebas ya no deben comprender, necesariamente, “uno o varios ejercicios prácticos, test psicotécnicos, mecanografía, tratamiento de textos, redacción de informes y proyectos, solución de supuestos y otros similares que se consideren adecuados” a las puestos a desempeñar, lo que permite, por consiguiente, procesos selectivos exclusivamente teóricos en base a exámenes tipo test –no psicotécnicos- con respuestas alternativas, del que buen ejemplo es el expuesto por CHAVES (2018) en su comentario sobre procesos selectivos de “cartón piedra”, antes ya citado.

Cuestión distinta, aunque quede en cierta medida *extra muros* del presente documento, es si es lógico que siga vigente un Real Decreto de 1991 que constriñe de tal forma los programas y los procesos de selección, en lo que podría ser una clara contradicción con la autonomía local y, también, con las competencias que el EBEP fija en favor de las Comunidades para aprobar leyes de empleo público que, en su mayoría, se aplican a las entidades locales. Con el texto del RD-ley 14/2021, parece que el Estado desea retener esta regulación como norma básica aprobada hace tres décadas, lo que quizá debería replantearse en profundidad, aunque evitando un modelo de “barra libre” y de desatinos con programas y temarios escualidos y *ad hoc*, elaborados a medida de la entidad local y de unos determinados aspirantes interinos.

6. LAS COMPENSACIONES ECONÓMICAS POR FIN DEL VÍNCULO TEMPORAL: LA COMPLEJA APLICACIÓN SEGÚN LOS SUPUESTOS INDIVIDUALES.

No es una cuestión menor y, por lo demás, conflictiva, pues puede implicar un fuerte desembolso para las Administraciones Públicas, en tanto que las plataformas de personal temporal alegan que todas las compensaciones son escasas y no acordes con los dictados del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En concreto, podemos fijar el siguiente esquema de compensaciones económicas (con gran detalle, vid. BELTRÁN DE HEREDIA, 2021 a¹⁴)

a) para todos los nombramientos de funcionarios interinos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del RD-ley 14/2021 no hay prevista ningún tipo de compensación o indemnización por fin del nombramiento, salvo lo que luego se señalará.

En relación al personal laboral temporal, les corresponderá la que se fije en la respectiva normativa laboral, como es el supuesto del contrato de obra o servicio

¹⁴ <https://ignasibeltran.com/2021/09/23/personal-laboral-interino-e-indemnizaciones-el-rdley-14-2021-da-respuesta-al-mandato-de-la-directiva-1999-70-y-la-interpretacion-del-tjue/>; última consulta, 24-9-2021.

determinado o el contrato eventual por circunstancias de la producción, y no así –no se prevé- en el contrato de interinidad por sustitución de empleado con derecho de reserva o el contrato de interinidad hasta la cobertura de plaza, también con la excepción que se indicará.

Las peticiones de indemnización también para los interinos laborales se constatan ya desde hace años. Nos remitimos en este supuesto al Informe entregado en febrero de 2017 a la ministra de trabajo en donde los expertos designados por la patronal CEOE y los sindicatos UGT y CCOO apostaban por la indemnización, pero sin llegar a un acuerdo sobre si ésta debiera ser de 12 o 20 días por año trabajado; quizá la respuesta la encontraremos si se implementa una nueva reforma laboral, largamente anunciada desde las elecciones del 2019. Una cierta lógica de igualación debería llevarnos a que cualquier contrato temporal, al finalizar, diera derecho a una compensación de 20 días por año trabajado, evitando así este mosaico multicolor de cantidades según el tipo de contrato y/o situación.

b) para los nuevos nombramientos de funcionarios interinos a partir del 8 de julio de 2021, no se fija ningún derecho de compensación económica por fin de la relación, aun en el supuesto que supere los tres años de interinidad en plaza vacante si se está en el supuesto de que la convocatoria se haya aprobado y publicado en el plazo de tres años a contar desde su nombramiento. Idéntica previsión se da para el personal laboral temporal: les corresponderá la compensación que fije la normativa laboral, sin que el RD-ley 14/2021 entre, con carácter general, a fijar nuevas compensaciones o indemnizaciones. Esto es, el cumplimiento correcto de la normativa, exonera a la Administración de una compensación “sancionadora”.

c) para los nuevos nombramientos de funcionarios interinos y contratos laborales temporales efectuados a partir del 8 de julio de 2021 se abre la puerta a una compensación económica cuando haya un incumplimiento del plazo máximo de permanencia de tres años que prevé el art.1 del RD-ley 14/2021.

No obstante, este precepto estrictamente sólo se refiere a los tres años de duración de la interinidad funcional; en concreto, nuevo art.10.3 y 4 del EBEP según redactado dado por art.1.uno del RD-ley 14/2021.

Nada se indica sobre que ello sea trasladable a la interinidad laboral –que es ignorada a lo largo del art.1.uno, lo que produce una contradicción jurídica con la nueva DA 17ª del EBEP que sí refiere a un “incumplimiento de los plazos máximos de permanencia” del personal laboral temporal –para todos, y no sólo los contratos de interinidad-, que debería resolverse en el trámite parlamentario, si se supera el plazo -se incumple el deber de plazo máximo- y no se dan algunas causas de excepción que prevé el Real Decreto-ley. En todo caso, según esta DA 17ª del EBEP corresponderán las siguientes compensaciones:

- el funcionario interino afectado tendrá derecho a una compensación económica de veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, hasta un máximo de doce mensualidades. Derecho que nacerá desde la fecha del cese efectivo y tal importe sólo se referirá al nombramiento específico por el cual es cesado. No hay derecho a compensación si la finalización, aun

dándose situación de incumplimiento de la permanencia, es por motivos disciplinarios o por renuncia voluntaria.

- en cuanto al personal laboral, se fija la misma compensación, si bien en los supuestos en que por ley se tiene derecho a otra compensación, el sumatorio no podrá superar los veinte días de salario con un máximo de doce mensualidades. El derecho nace a partir del fin del contrato y sólo se refiere a este contrato, y no a los posibles anteriores, lo cual jurídicamente es muy dudosa en base a la tesis del Tribunal Supremo de encadenamiento de contratos o las medidas previstas en el art.15.5 del Estatuto de los Trabajadores y la correspondiente DA 15ª de la misma norma laboral. Idéntica situación que con los funcionarios: no procederá en el supuesto de despido improcedente o renuncia voluntaria, aunque en este caso no hay norma jurídica limitativa del encadenamiento de nombramientos.

d) el artículo 2 del RD-ley 14/2021 fija el derecho a la compensación económica para el supuesto de los procesos de estabilización que se regulan en este precepto. Al respecto tres elementos son clave a nuestro juicio:

- dado que es un proceso de estabilización distinto a los previstos en el art.19.uno.6 de la Ley 3/2017 y art.19.uno.9 de la Ley 6/2018, las reglas de compensación son distintas según los tres procesos. Así, para estos dos últimos, la ley no ha incorporado ningún tipo de compensación, lo que ha dado pie a críticas por parte de los interinos y temporales afectados, por el presunto trato discriminatorio, un tema complejo pues siendo tres los procesos estabilizadores con la misma finalidad, dos de ellos no comportan compensación y uno sí, siendo este el que más condiciones ventajosas incorpora para el personal temporal.

- si se aprueba un proceso de estabilización convocado al amparo del art.2 del RD-ley 14/2021 –muy dudosa, pues la práctica será esperar a la nueva Ley- el resultado final para los afectados es binario: obtención de plaza permanente o finalización de la relación jurídica. Para el caso de que se viera extinguida la relación funcional o laboral, la compensación será de veinte días por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades. En el caso de personal laboral se fija de nuevo el límite entre las posibles compensaciones e indemnizaciones a recibir según el tipo de contrato; como hemos indicado, aquí si aparece la compensación por incumplimiento de los plazos máximos, sin señalar cuáles son, a diferencia del funcionario interino de más de tres años de vínculo no permanente.

- no habrá derecho a ninguna compensación si el candidato no participa en el proceso de estabilización, expresión muy ambigua, pues puede entenderse que la participación se da con sólo presentar la instancia o bien acudiendo a un primer examen o prueba y no responder o dejar en blanco el examen, para así acreditar la participación.

Sería deseable que la Ley estableciera un marco de mínimos para evitar que tal “participación” sea un simple simulacro, que en el fondo derivaría en un

fraude de ley para obtener el importe sin existir voluntad previa de superar la convocatoria, sin perjuicio de señalar, como indican los mejores expertos en selección, que la indemnización tiene escaso sentido cuando se ha publicado una convocatoria y se ha dado la oportunidad de participar en la selección y que el concepto “participar” es muy ambiguo, planteándose que para ser una real participación debería suponer superar la fase de oposición, no obtener un nombramiento en otro puesto y no optar al mismo teniendo opción (Moratinos, 2021).

e) finalmente, debemos señalar que el Tribunal Supremo ha establecido -sentencia de 28 de junio de 2021, con anterioridad al RD-ley 14/2021-, que todo contrato de interinidad en plaza vacante que supere los tres años de duración y no haya una justa causa que justifique tal prolongación, pasará a ser considerado indefinido no fijo y, en consecuencia, al finalizar tendrá derecho a una indemnización de veinte días por año trabajado con un máximo de una anualidad.

Y, lo más relevante, no se considera justa causa que tal prolongación en el tiempo se derive de las exiguas tasas de reposición de efectivos que han previsto en el pasado las leyes de presupuestos, lo que implica un desconcierto absoluto, pues se penaliza a las entidades locales que han cumplido la Ley, un criterio que rompe absolutamente el principio de seguridad jurídica. Para un análisis *in extenso*, *vid.* BOLTAINA, 2021 b, en donde no sin cierta ironía hemos contrastado la contradicción entre el derecho europeo orientado a limitar el déficit público que parece contraponerse al derecho europeo sobre la estabilidad en el empleo, prevaleciendo este último –cuanto menos con las tasas de reposición- por no haber sido éstas útiles para evitar el crecimiento del capítulo 1.

7. ¿CÓMO INTERPRETAR EL *TOTUM REVOLUTUM* DE LA COMPENSACIÓN EN LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN Y LOS RIESGOS PARA LOS GESTORES PÚBLICOS?

Como hemos señalado en el anterior apartado sexto, parece, *prima facie*, que el derecho de compensación económica sólo se otorgará a los aspirantes interinos o temporales que no superen el proceso del artículo 2 del RD-ley 14/2021. La finalidad de la nueva norma parece ser esta. Luego introduce modulaciones y también otras circunstancias, como la nueva DA 17ª EBEP prevista en el art.1.tres del RD-ley, para los incumplimientos de los plazos máximos de temporalidad, con carácter general, pero siempre a partir del 8 de julio de 2021, con independencia de la jurisprudencia también citada cuanto menos en relación al personal laboral interino (BOLTAINA, 2021 b).

Creemos oportuno, no obstante, establecer algunos elementos interpretativos más que han creado confusión y algún elemento de “riesgo” para el gestor público, vinculado en especial a la DA 17ª EBEP.

a) la lógica que hemos descrito en el apartado sexto anterior de este documento nos lleva a entender que no hay otras compensaciones para otros procesos de estabilización -Ley 3/2017 y Ley 6/2018-, dado que muchos de ellos ya están finalizados, y no se fijó ninguna en su momento.

El artículo 2 del RD-ley 14/2021 parece apuntar en este sentido: el derecho de los veinte días se prevé para el proceso de estabilización de esta norma, y no para otros. Tampoco, por tanto, para el proceso de consolidación de la DT 4ª del EBEP ni en el resultado final de las Ofertas de Empleo Público de carácter ordinario y anual.

b) lo anterior, a nuestro juicio, parece esta la respuesta más correcta –si tomamos el literal del RD-ley actual- , aunque no exenta de discriminación y de injusticia, aunque este último sea un concepto más moral que jurídico.

Los términos del art.2.6 del RD-ley 14/2021, sin embargo, son ambiguos: “corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización”

La clave está en que el precepto se refiere a “el proceso de estabilización” y no a los “procesos de estabilización”. Sin embargo, dado que el artículo 2.1 afirma, al inicio que, “adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017 (...) y 19.uno.9 de la Ley 6/2018 (...) se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal...”, pudiera desprenderse que el RD-ley 14/2021 tiene en cuenta al nuevo proceso y a los anteriores.

La duda es razonable, si bien a nuestro juicio, la voluntad finalista del artículo 2 del RD-ley 14/2021 prevé la compensación exclusivamente para el proceso ahora diseñado y no para aquellos que fueron previstos por la Ley 3/2017 y Ley 6/2018. Al final, serán los Tribunales de Justicia los que deberán determinar la interpretación del precepto, o bien la nueva Ley, pues sin duda el conflicto nacerá en el periodo de tránsito en que ahora nos ubicamos, por cuanto pueden finalizar –con anterioridad a la nueva Ley- procesos derivados de las normas del 2017 y 2018 y los empleados que no los superen exijan la compensación económica del artículo 2.

c) un tercer elemento ha pasado casi desapercibido, pero asume una importancia –a nuestro juicio- capital, pues implica la asunción de responsabilidades, incluso contables, y por ello de difícil gestión para los responsables de recursos humanos, la intervención corporativa y el responsable político.

Por vez primera, la DA 17ª del EBEP fija una “sanción” consistente en una compensación económica de veinte días por año trabajado con un máximo de doce mensualidades –lo que supone, en el caso extremo, la retribución de todo un año natural- en el supuesto de “incumplimiento del plazo máximo de permanencia” del funcionario interino o del personal laboral temporal. El pago debe aprobarse de oficio y, por tanto, en el Decreto correspondiente de la Corporación, constarán los términos de este incumplimiento, los responsables y las circunstancias para tal situación. Mientras la indemnización del art.2 del RD-ley 14/2021 es *ex lege* y no prevé una irregularidad, en la de la DA 17ª es exigible que exista, pues en caso contrario no se deriva compensación.

Por lo tanto, en este caso puede entrar en juego un pago económico vinculado a una responsabilidad que conlleva el incumplimiento, que además deriva en una

“actuación irregular” que dará pie a exigencia de responsabilidades en cada Administración. Así pues, no serán pocas las entidades locales que intentarán avalar que no ha habido incumplimiento, aunque sea flagrante, y derivar en la medida de lo posible a que sea una sentencia judicial –en el peor de los supuestos- la que determine la compensación, en intento de huir de una auto declaración de responsabilidad, siempre compleja y poco apacible para los gestores públicos.

8. ¿UN FUTURO SIN TASAS DE REPOSICIÓN O LA REITERACIÓN PERMANENTE DEL PROBLEMA?

A lo largo del RD-ley 14/2021 nada se dice de las tasas de reposición de efectivos que, año tras año, se prevén en las leyes presupuestarias. Un concepto, por cierto, que no aparece en el EBEP, siendo una institución de gestión del empleo público de perfil propio y de raíz estrictamente presupuestaria, pero con unos efectos que podemos considerar devastadores, cuando no tóxicos, en la función pública.

Una “toxicidad” que ha supuesto, por ejemplo, que al considerarse la tasa en base a las altas y bajas del año natural anterior siempre que fuera de personal “permanente” (trabajadores fijos y funcionarios de carrera), cuanto mayor es la temporalidad, menor posibilidad de tasa hay, al no computar los funcionarios y trabajadores no permanentes en el cálculo que cada año regula la Ley de Presupuestos.

Concordamos con JIMÉNEZ ASENSIO (2019) que la tasa de reposición ha derivado en un “marco normativo regulador y claramente limitador del empleo público”, que ha desplazado a las leyes de función pública, que ha supuesto un abuso hasta la saciedad y un “factor perturbador de las políticas de selección y de renovación de efectivos”. En teoría, una tasa vinculada a la contención del gasto público, pero que comporta un elemento distorsionador de una gestión “racional y eficiente de recursos humanos”. Literalmente, como señala el citado autor, “la tasa de reposición apenas ahorra nada –es de efectos nulos en el ejercicio presupuestario sobre el que se proyecta-, pues se despliega sobre otros ejercicios presupuestarios, no sobre el que se aprueba”.

Añadiríamos por nuestra parte que la tasa de reposición siempre mira al pasado, nunca al futuro; se calcula según el año anterior a la aprobación de la Oferta de Empleo Público y se desarrollará como tal convocatoria en los años siguientes, de tal manera que el pasado condiciona el presente y el futuro, pero en modo alguno nos permite otear las necesidades de ese futuro. Es un concepto con “retrovisor” y no con “luces largas”, ni tan sólo cortas.

Si a ello unimos que la tasa ha ido oscilando en cada año en porcentajes concretos y de cálculo no siempre fácil, el resultado es que ha servido para acumular cientos de miles de empleados temporales sin perspectiva de solución: “la política de recursos humanos del sector público no se puede hacer solo como se viene haciendo, con las leyes anuales de presupuestos. Es una mirada corta y pasa amplia factura” (JIMÉNEZ ASENSIO, 2019). La tasa da pie a la Oferta de Empleo, otro instrumento de gestión “del pasado”, que el autor aquí citado califica con una expresión que nos parece muy

afortunada: “modelo analógico”, “lento hasta la exasperación” y de una funcionalidad muy escasa.

Sin ánimo de extendernos más allá, lo cierto es que el RD-ley 14/2021 nada menciona sobre las tasas. Se deduce con toda claridad que el proceso del art.2 las aparca conscientemente, no vinculando las convocatorias a ninguna tasa. Así fue también en el art.19 de las Leyes 3/2017 y 6/2018. No obstante, si del RD-ley o de la ley consiguiente resultante se quiere un resultado reordenador, será preciso para el año 2022 y siguientes suprimir las tasas de reposición, pues de lo contrario –como ha sucedido en la sanidad pública- en un plazo de una década, el problema que ahora se quiere resolver volverá a ser el mismo, quizá incluso mayor, pues se unirá, al problema general, la elevada edad media del empleo público y las jubilaciones que acontecerán en los próximos diez años, situándonos en un futuro que podemos ya prever pero del que nadie, en sede parlamentaria y sindical, apenas habla. Pero no pensar en elefante que hay en el salón no supone que el elefante se haya marchado.

9. ALGUNAS CONCLUSIONES DE PRESENTE Y DE FUTURO.

Aprovechando el foro que me ha facilitado la revista del CEMCI, creo oportuno establecer algunas conclusiones de presente y de futuro –que podrían ser muchísimas más-, que no permitan servir de corolario a lo expuesto en las páginas anteriores. En concreto, creo oportuno plantear los siguientes elementos, yendo algo más allá del simple análisis de la norma comentada, con una reflexión previa, que creemos debería informar cualquier propuesta de solución: la interinidad y temporalidad en el sector público como un “asunto” o “cuestión de Estado”, pues en eso creemos que se ha convertido la temporalidad en el empleo público, aunque –a fuer de ser sinceros- también lo es en el sector privado español.

No es una exageración o cuanto menos no lo creemos así; al igual que los muertos en carretera, la violencia de género, el cambio climático, el deficiente sistema educativo pre universitario, la pandemia del Covid-19, el deterioro de la sanidad pública y otros tantos temas, la existencia de una masa de cientos de miles de ciudadanos en estado de pendencia, temporales e interinos con más o menos antigüedad y sin una perspectiva cierta de estabilización, ha supuesto pasar de una forma de gestión –que es lo que debiera ser el recurso al funcionario interino o al personal laboral temporal- a un asunto de Estado, una especie de ciática permanente que recorre todo el cuerpo de la función pública, produciendo un dolor casi invalidante que impide otras políticas de recursos humanos, obligando a centrarnos en la gestión de lo inmediato –mediante “infiltraciones” como es el RD-ley 14/2021- y drenando posibilidades de pensar en el futuro.

En este sentido, compartimos los análisis críticos de MORATINOS (2021) y JIMÉNEZ ASENSIO (2019), que lejos de ser alarmistas son profundamente rigurosos y valiosos.

Recientemente el notario y jurista LÓPEZ BURNIOL afirmaba que tras la caída del muro de Berlín, la crisis financiera del 2008 y la actual pandemia, estamos entrando en una nueva era, con un escenario global, en donde cada Estado no puede esperar que

caiga el maná del cielo: “hay que buscarse la vida. No hay que jugar con las cosas de comer: es cuestión de Estado”¹⁵. ¿la solución del RD-ley 14/2021 y la ley que luego pueda aprobarse tiene en cuenta que en un Estado social de Derecho con una Administración que más que nunca durante la pandemia se ha demostrado que es imprescindible –sanidad, educación, administración local, policía, etc.- necesita unos recursos humanos formados, preparados y estables?

La existencia de 800 mil o un millón de empleados temporales es “jugar con las cosas de comer”. Por tanto, el problema no es sólo es “nuestro”, los que están o estamos empleados en la Administración, lo es de toda la ciudadanía, que ante el RD-ley 14/2021 parece –me temo- lo ha olvidado, pues una Administración estable, profesional y sólida es consustancial a un Estado verdaderamente democrático y no por ello es extraño que allí donde hay mayor contrato social entre Estado-Administración-empleados públicos y ciudadanía es en países como Dinamarca, Finlandia o Alemania, por ejemplo, al asumir en su agenda como tales países la importancia y el valor de la función pública.

Dicho ello, ante el RD-ley 14/2021, como norma de presente, y la Ley que finalmente se aprueba –si así acontece- como norma de futuro, podemos plantear diez conclusiones, que expondremos como corolario de forma más o menos breve, más planteando el futurible que el presente.

1º. A nuestro juicio, el acuerdo Gobierno-sindicatos de 5 de julio y el posterior RD-ley 14/2021 adolece de muchas carencias e intenta resolver el problema de la temporalidad con las luces cortas; no plantea un rediseño de las Administraciones, de sus plantillas y de la necesidad o no de consolidar plazas cubiertas por empleados temporales e interinos.

Pasa de la primera a la quinta marcha y avanza a una solución de estabilización, con plazos temporales recortados al máximo e intentado que el colapso de la temporalidad esté solucionada a diciembre de 2024. Por consiguiente, desde una reflexión serena, el RD-ley 14/2021 es fruto de un pacto pero su larga Exposición de Motivos –trece páginas- parece acreditar la paremia de *excusatio non petita, acusatio manifesta*, pues intenta resolver un problema hoy y ahora, sin pensar en el futuro y siendo consciente de sus carencias y riesgos.

2º. Pese a esta crítica, no son pocas las voces que señalan que el RD-ley 14/2021 ha llegado –o ha superado, a veces con creces- el límite de lo que constitucionalmente es tolerable. La secuencia del proceso de estabilización del art.2, por su contenido, era casi inimaginable hace dos o tres años, como lo acreditan los artículos 19 de la Ley 3/2017 y 6/2018 que aprobaron procesos de estabilización.

Significativamente, estos procesos no fueron objeto de la crítica feroz que ahora debe asumir el RD-ley y, muy posiblemente, la ley resultante. Tenemos la impresión que el art.2 hubiera sido aclamado en un pasado reciente, pero la situación general de la temporalidad ha llegado a tal estado de deterioro y han sido tantas las partes que han

¹⁵ Joan Josep López Burniol, “Questió d’Estat” (Cuestión de Estado), La Vanguardia, 6 de febrero de 2021. <https://www.lavanguardia.com/opinion/20210206/6227211/cuestion.html>

intervenido –no siempre con honestidad- que ahora se le califica de la peor manera y con una animadversión que quizá nunca calcularon los firmantes del Acuerdo de 5 de julio.

3°. El RD-ley 14/2021 acredita el efecto tóxico que ha supuesto la tasa de reposición de efectivos. Ella ha impedido, año tras año, sustituir al personal que causa baja por empleados permanentes sin que haya tenido efecto disuasivo alguno: no se ha reducido el empleo público, sino que se ha incrementado hasta niveles inaceptables el empleo público temporal, alcanzando porcentajes sin parangón en el panorama de los países europeos de primera línea. Una tasa que no ha tenido en cuenta, y ni parece tenerla aún, que la jubilación de los empleados públicos será el auténtico quid de la cuestión en la próxima década.

4°. No sólo la tasa ha sido responsable, sino que ha habido otros factores; el comportamiento de las propias Corporaciones locales –no todas, pero si muchas- siendo cicateras o simplemente inactivas cuando podían convocar Ofertas de Empleo.

En este sentido, ¿Por qué el proceso de estabilización de la Ley 6/2018 ha sido en parte un fracaso y aún hoy, a septiembre de 2021, muchas entidades locales se plantean aprobarlo o no, cuando la fecha última para aprobar la Oferta resultante es el 31 de diciembre? No eran pocas las dudas que ocasionaba hasta qué punto es obligatorio convocar una Oferta de Empleo o, aún más, si era obligatorio aprobar los procesos de estabilización de las leyes de 2017 y 2018. ¿Cuántas Ofertas se han aprobado pero nunca luego se han desarrollado las convocatorias? ¿Cuántas oportunidades de aprobar Ofertas se han perdido también por el camino?

5°. Constatamos un fracaso del modelo de acceso al empleo público temporal y la reforma que introduce el RD-ley 14/2021 a través de su artículo 1 no nos permite aventurar un cambio de rumbo.

Nos hacemos eco de las palabras de JIMÉNEZ ASENSIO (2019) cuando se refiere a las patologías de las “bolsas de empleo” que nacen de convocatorias *ad hoc* o de restos de procesos selectivos en que los aspirantes no han superado la selección.

Selección para empleo temporal o para bolsas con criterios muy laxos, en donde al final han ingresado a la Administración aspirantes con calificaciones muy bajas, con enormes expectativas de “aplantillarse”, creándose un conflicto entre los que están “dentro” y el derecho de la ciudadanía de acceder al empleo público en base a criterios de igualdad, mérito y capacidad. Recordando el citado profesor así la frase de Alejandro Nieto en que buena parte del sector público se ha construido por “una suerte de coalición interna” entre un débil empleador público desprofesionalizado, un sindicalismo insatisfecho, las expectativas de estabilización, que supone que se “cierra a cal y canto la puerta de entrada a `externos` -esto es, el resto de la ciudadanía- reduciendo sus derechos constitucionales hasta transformarlos en mera utopía”.

Aunque sería injusto generalizar tal condición de acceso, pues tampoco no son pocas las Administraciones que han seleccionado sus empleados temporales en buena lid, lo que en cualquier proceso de estabilización debería tenerse en cuenta, de una forma u otra, como así preveía la DT 4ª del EBEP.

6°. El RD-ley 14/2021 y la Ley que pueda derivarse adolece de un grave error –a nuestro juicio, por supuesto- que no es distinguir entre diversas perversiones del empleo temporal. No hay desigualdad más intensa que la que pretende la igualdad absoluta.

En este sentido, no es asumible la existencia de empleados temporales que superen los diez años en esta condición, es un límite que de una forma u otra quiebra con los principios constitucionales de una buena administración del sector público; y que decir quien supera este periodo, en que a veces se acumulan dos y más decenios de entrada y salida en bolsas u ocupando el mismo puesto. Y ello añadido que nada dice el RD-ley sobre los trabajadores indefinidos no fijos.

Tampoco se puede establecer un proceso de estabilización que no tenga en cuenta factores individuales *ad personam*, pese a los riesgos de constitucionalidad que ello supone; si se está dispuesto a llegar al máximo de lo permisible constitucionalmente, lo cierto es que debería fijarse criterios para colectivos específicos; la temporalidad de diez años de antigüedad de un funcionario de 30 años de edad no es idéntica situación que aquellos que superan los 40, los 50 o, incluso –porque haberlos, haylos, y no pocos- los 60. La igualdad consiste en tratar de forma igual situaciones iguales, pero practicar también principios de discriminación positiva en favor de colectivos que por edad, dificultades específicas o tipología de trabajo no pueden ser incluidos en esta gran bolsa de 800 mil temporales.

A nuestro juicio, es un error tratar de forma idéntica quien ocupa, temporalmente, un puesto desde hace tres años, desde hace cinco, o los que superan los diez, los veinte, a los indefinidos no fijos –de los que el RD-ley 14/2021 aparentemente se olvida- o bien se sitúan en edades en donde participar en procesos selectivos parece ya una ironía: ¿exigimos un concurso-oposición a quien en dos o tres años se jubilará por cumplir 65 años o quizá, aquí si la mejor opción es una “estabilización a extinguir”?

7°. La crítica a las compensaciones económicas han originado diversos debates; los que la consideran insuficiente, los que defienden que no deberían existir y los que asumen que es razonable.

Lo cierto es que, siguiendo el derecho europeo, es una fórmula desincentivadora ante futuros desastros que puedan llevar a cabo las Administraciones, pero 20 días por año trabajado con un máximo de doce mensualidades no supone el mismo “castigo” para una entidad local con un presupuesto exiguo que un gran Ayuntamiento o Diputación. En el fondo es el mismo debate que los 20 días por despido previsto para el sector privado en el art.51 y 52, que no tiene igual consecuencia para una entidad bancaria que para una mediana, pequeña o microempresa. A nuestro juicio, el RD-ley y posiblemente la Ley, olvida que en la distinción quizá está el equilibrio.

8°. Debería suprimirse la tasa de reposición de efectivos en futuras leyes de presupuestos o, cuanto menos, eliminarla cuando la plaza que ha quedado vacante ha sido por jubilación. Sólo con esta medida, evitaríamos crear un futuro caos, o al menos mitigarlo.

Algunos especialistas en el empleo público han estudiado muy a fondo esta cuestión, como Mikel GORRITI y a sus textos y propuestas nos remitimos (entre otros, GORRITI, 2019). En la próxima década se jubilarán cientos de miles de empleados

públicos, por lo que la solución de hoy no elimina los graves riesgos del mañana. Por lo demás, la tasa de reposición siempre mira al pasado, a los empleados que han causado baja: se hace preciso permitir a las Administraciones poder organizarse el futuro y accionar, proactivamente, hacia los próximos años, a fin de ocupar de manera inmediata los puestos que queden vacantes y no esperar un recorrido de cobertura de dos, tres o cuatro años, como mínimo, tal como sucede hoy día. En este sentido, la DA 3ª del RD-ley 14/2021 parece más bien una pócima placebo que una señal de que el Estado quiere encarar el problema de manera realista, eficaz y cuidadosa.

9º. El RD-ley 14/2021 y posiblemente la ley posterior, en el fondo, es una norma para el empleo público temporal de los servicios generales de las Administraciones autonómicas y de las Corporaciones locales, un dato que no debe olvidarse al analizarlo y aplicarlo. El gran grueso de la temporalidad en el sector autonómico educativo y sanitario –a niveles ya insoportables- no está cubierto por el RD-ley 14/2021 que prevé en su DF 2ª un plazo de un año para adaptar las soluciones adecuadas-. Por consiguiente, a día de hoy, esta normativa es, más que nunca, una regulación que tiene como finalidad estabilizar el empleo temporal de las entidades locales y por ello, debería tenerse en cuenta más allá de la DA 1ª *ad hoc* para el mundo local.

10º. Finalmente, y para evitar un *totum revolutum* que nos lleve al caos, la futura Ley debería señalar en qué estado quedan las convocatorias derivadas de la DT 4ª del EBEP, no ejecutadas aún, los procesos de estabilización de las leyes 3/2017 y 6/2018 y, en el presente y futuro, las Ofertas de Empleo Público ordinarias.

El riesgo es doble: la consideración de ser tratados con menores garantías los aspirantes por estos sistemas de acceso frente a los que pudieran ser beneficiados por una nueva Ley o, si así fuese, por el art.2 del RD-ley 14/2021, máxime cuando las condiciones impuestas para el art.2 son, muy a menudo, cumplidas también para las plazas de los procesos de estabilización de la Ley del 2017 y 2018.

Sin olvidar, por supuesto, que “la vida sigue” y, por tanto, deberá gestionarse la futura incorporación de empleados temporales y también las Ofertas de Empleo Público de personal permanente, y aquí nacerá un sentimiento de discriminación, entre los ahora beneficiados por el RD-ley 14/2021 o la nueva ley y aquellos a los que no les sea aplicable en los próximos años, sentimiento que se acumulará a otro, a todos aquellos que superaron sus procesos con las reglas del “pasado” o las que fueron simplemente fijadas en las Leyes 3/2017 y 6/2018, que pueden ser “peores” –desde la perspectiva del aspirante interno- que las nuevas o las que puedan venir tras el trámite parlamentario. Un sentimiento que auguramos será aún mucho más tóxico en las organizaciones públicas, si un colectivo grande de empleados pasa a ostentar la condición de “estabilizados a extinguir”, como solicitan algunos grupos políticos y ello no se hace selectivamente, sino de manera masiva y sin casi límites.

En el fondo, como señala uno de los mejores especialistas en selección, Juan Luis MORATINOS (2021), posiblemente el problema es que el sistema de acceso al empleo público no puede reformarse, “que hace aguas por todas partes” y añadiendo una consideración que compartimos: “que cuanto más lo intentamos mejorar, más ineficaz se nos vuelve. La situación es muy grave. Resolver el problema de la temporalidad –lo

urgente- ha ocultado la necesidad de repensar desde las bases de la función público –lo importante-“.

Por ello, como línea final, no puede darse –a mi juicio- otro consejo a los lectores que gestionan recursos humanos en el mundo local, que frente al art.2 del RD-ley 14/2021, quizá lo más pragmático y posibilista es acudir al adagio latino de *expecta videque*, o – lo que es lo mismo- al *see and wait* anglosajón, espera que sin embargo no es posible en cuanto al art.1 del RD-ley ni en cuanto a las convocatorias de estabilización de las Leyes 3/2017 y 6/2018, tal como hemos señalado en este documento, y de paso, fortalecer su propio conocimiento profesional para hacer frente a la gestión de recursos humanos en los próximos años.

NOTA FINAL: este documento ha sido elaborado por el autor que lo firma y sus consideraciones jurídicas o cualquier otra que va más allá, sólo son atribuibles a él mismo. La problemática que trata ha dado pie, en los últimos meses, a una intensa conflictividad, incluso acritud –en especial en las redes sociales- hacia las diversas opciones que diferentes personas han defendido por escrito o en conferencias o en público, incluso llegando al insulto, como ha sucedido con autores de diversos y muy relevantes blogs. En este sentido, este documento es una aportación más que, posiblemente, no convencerá a los que plantean otros criterios o que incluso, aceptándose algunos elementos, se discrepe de otros. El autor es consciente de ello y no pretende, por tanto, ni “sentar cátedra” ni ofender a quien discrepe, reclamando para si el derecho igualmente de aportar su punto de vista jurídico y de gestión de recursos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN DE HEREDIA, Ignacio (2021), “Indefinidos no fijos. Una figura en la encrucijada”. Editorial Bomarzo.

(2021 a), “Personal laboral interino e indemnizaciones: ¿el RD Ley 14/2021 da respuesta al mandato de la Directiva 1999/70 y la interpretación del TJUE?

BOLTAINA BOSCH, Xavier (2005), “Empleo precario y conflictos jurídicos en las administraciones públicas locales y autonómicas”. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, num.52/53, pp.185-219.

(2008), “Clases de personal (arts.8 a 12)”, pp.155-212, en AA.VV (dir. Salvador del Rey), “Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público”, La Ley, Madrid.

(2011), “La diversidad de regímenes jurídicos de los empleados públicos. Especial referencia al personal laboral”, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario., 13, 2011, pp.129-169.

(2020), “La aplicación del artículo 11 del Real Decreto-ley 23/2020 sobre estabilización del empleo público temporal en las entidades locales para el 2020 y 2021”. La administración práctica”, núm. 12, 2020, pp.47-56.

- (2021), “Los criterios de aplicación para incorporar personal temporal e interino en las Corporaciones locales durante el año 2021”. La administración práctica”, núm.4, 2021, pp.59-68.
- (2021 a), “El Real Decreto-ley 14/2021 sobre personal interino y estabilización: ¿cómo gestionar el caos de su transitoriedad en el mundo local?”. La administración Práctica, septiembre, 2021.
- (2021 b), “El contrato de interinidad por plaza vacante tras la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2021: consecuencias para la gestión de los recursos humanos en las entidades locales”. La administración práctica, (pendiente de publicación a septiembre de 2021).
- CABRERA DOMÍNGUEZ, José (2020), “Función pública temporal y precario administrativo”. Revista Aragonesa de Administración Pública, núm.55, pp.392-415.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004), “La temporalidad en el empleo en el sector público”, aprobado por sesión ordinaria del Pleno de 22 de diciembre de 2004.
- CHAVES, J.R (2018), “Oposiciones de cartón piedra: más ruido que nueces”. <https://delajusticia.com/2018/11/26/oposiciones-de-carton-piedra-mas-ruido-que-nueces/>; última consulta, 1-9-2021.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2003), “Informe sobre funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo pública”. Informes, Estudios y Documentos, Madrid. Informe de 2003, publicado definitivamente en 2004.
- FONDEVILA, Jorge (2020), “Los claroscuros del EBEP en los procedimientos de concurrencia competitiva: reflexiones empíricas y propuestas innovadoras”. Documentación Administrativa, núm.7, enero-diciembre, 2020, pp.63-87.
- FUENTETAJA, Jesús (2019), “En cuando sea adecuado a la naturaleza de su condición: la convergencia de régimen jurídico entre funcionarios de carrera y funcionarios interinos”. Revista Galega de Administración Pública-REGAP, núm.58, pp.291-313.
- (2020), “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”. Revista de Administración Pública, núm.212, pp.201-230.
- (2020), “El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad”. Documentación Administrativa, núm.7, enero-diciembre, 2020, pp.88-103.
- GORRITI, Mikel (2010), “Gestión planificada de vacantes: retos en organización y recursos humanos”. El Consultor de los Ayuntamientos, núm.extra 5, 2019, ejemplar dedicado a “la necesaria innovación en el empleo público local), pp. 94-112.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael (2019), “¿Selección o autoengaño?: doce tesis sobre el momento actual de la selección en el empleo público autonómico y local”, blog “La mirada institucional”, entradas de 3 y 6 de febrero de 2019.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2021). Comentario a la monografía de Miguel Sánchez Morón, “Régimen jurídico de los funcionarios interinos”, Revista de Administración Pública, 214, pp.373-374.

MORATINOS, Juan Luis (2021), “Temporalidad. Proyecto de Ley”; blog “Impulsando el cambio en los procesos selectivos para el acceso al empleo público”, entrada de 4 de septiembre de 2021.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2019), “La consagración del funcionario interino indefinido”. Revista de Administración Pública, núm.208, pp.223-238.

LA DEVOLUCIÓN DE INGRESOS EN EL ÁMBITO DE LOS IMPUESTOS LOCALES

Víctor BORREGO CALDERÓN

*Técnico de Gestión Tributaria de la Administración Local
Ayuntamiento de Arcos de la Frontera*

SUMARIO

1. Introducción
2. La devolución de ingresos derivada de la normativa de cada tributo.
 - 2.1. Legislación básica aplicable.
 - 2.2. Características
 - 2.3. El procedimiento de devolución de ingresos derivada de la normativa de cada tributo
3. La devolución de ingresos indebidos.
 - 3.1. Legislación básica aplicable.
 - 3.2. Características
 - 3.3. El procedimiento de devolución de ingresos indebidos.
 - 3.4. Sujetos legitimados para instar el procedimiento de devolución de ingresos indebidos.
 - 3.5. Sujetos beneficiarios de la devolución.
 - 3.6. Contenido del derecho a la devolución de ingresos indebidos.
 - 3.7. Impugnación de los actos declarativos de la devolución de ingresos indebidos.
 - 3.8. Procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos en los supuestos del artículo 221.1 de la ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria.
4. Devolución de ingresos en el ámbito de los impuestos locales
 - 4.1. Devolución de ingresos en el Impuestos sobre Bienes Inmuebles.
 - 4.2. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre Actividades Económicas.
 - 4.3. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.
 - 4.4. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
 - 4.5. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
5. Conclusión final.
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto abordar el procedimiento de devolución de ingresos con especial incidencia en el ámbito de la aplicación de los impuestos locales. Para ello partimos desde la diferenciación básica que realiza la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (*en adelante, LGT*) entre la **devolución de ingresos derivada de la normativa del propio tributo** prevista en su artículo 31, que no debe confundirse con la **devolución de ingresos indebidos** prevista en el artículo 32 de la LGT.

En ocasiones, en la esfera local, esta diferenciación no se tiene en consideración, pero como analizamos a continuación, supone importantes diferencias en lo que respecta a la gestión de sus respectivos procedimientos tributarios.

La devolución de ingresos presenta cuestiones controvertidas en el ámbito local, en mi opinión, existe una falta de desarrollo en este ámbito y prueba de ello es que la actual Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por el Real-Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (*en adelante, TRLRHL*), tan sólo ha dedicado un artículo a regular el procedimiento de devolución de ingresos en el ámbito local, haciendo en su artículo 14.1.a) una somera remisión a la LGT, disponiendo que la devolución de ingresos indebidos y la rectificación de errores materiales en el ámbito de los tributos locales se ajustarán a lo dispuesto en los arts. 32 y 220 de la LGT.

Por último, analizaremos la devolución de ingresos en la aplicación de los distintos impuestos locales, especialmente en aquello de gestión compartida, como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Asimismo, se hace referencia a la devolución de ingresos en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

La cuestión fundamental que se plantea es si es posible distinguir, en la aplicación de los impuestos locales, entre devoluciones de ingresos indebidos y devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, previstas en los artículos 32 y 31 de la LGT respectivamente, tratándose de dos procedimientos bien diferenciados con diferente normativa de desarrollo.

2. LA DEVOLUCIÓN DE INGRESOS DERIVADA DE LA NORMATIVA DE CADA TRIBUTO

2.1. Legislación básica aplicable

- Artículo 31 de la Ley General Tributaria.
- Artículos 124 al 127 de la Ley General Tributaria.
- Artículos 122 al 125 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (*en adelante R.D. 1065/2007*).

2.2. Características

La devolución de ingresos derivada de la normativa de cada tributo encuentra su base jurídica en el artículo 31 de la LGT, el cual define este tipo de devolución como aquella que se corresponde con las cantidades *ingresadas o soportadas debidamente* como consecuencia de la aplicación del tributo. Por lo tanto, los aspectos que caracterizan a este tipo de devoluciones son los siguiente:

- Tienen que estar previstas y reguladas en la normativa de cada tributo.

- Corresponden a cantidades ingresadas o soportadas *debidamente* como consecuencia de la aplicación del tributo.
- La normativa de cada tributo debe regular el procedimiento para la devolución, que se inicia a instancia del obligado tributario mediante la presentación de una autoliquidación, una solicitud de devolución o comunicación de datos.

2.3. El procedimiento de devolución de ingresos derivada de la normativa de cada tributo

Según se establezca en la normativa reguladora de cada tributo, el procedimiento de devolución se iniciará a instancia del obligado tributario mediante:

- La presentación de una *autoliquidación* de la que resulte cantidad a devolver.
- La presentación de una *solicitud de devolución*.
- La presentación de una *comunicación de datos*.

2.3.1. Devoluciones derivadas de la presentación de autoliquidaciones

Cuando de la presentación de una autoliquidación resulte una cantidad a devolver al obligado tributario, la Administración tributaria realizará la devolución de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LGT y los artículos 122 a 125 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

El plazo para practicar la devolución se regulará por las normas propias de cada tributo, y en todo caso, en el plazo de **seis meses**. Transcurrido el plazo previsto sin que se hubiera ordenado el pago de la devolución por causa imputable a la Administración tributaria, ésta abonará el interés de demora regulado en el artículo 26 de la LGT, sin necesidad de que el obligado lo solicite. A estos efectos, el interés de demora se devengará desde la finalización del plazo previsto en la norma del tributo para realizar la devolución hasta la fecha en que se ordene el pago material.

El plazo establecido para efectuar la devolución comenzará a contarse desde la finalización del plazo previsto para la presentación de la autoliquidación. Asimismo, en los supuestos de autoliquidaciones presentadas fuera de plazo, el plazo para realizar la devolución se contará a partir de la presentación de la autoliquidación extemporánea.

2.3.2. Devoluciones derivadas de la presentación de solicitudes o comunicaciones de datos

Cuando así lo señale la normativa tributaria, el procedimiento de devolución se iniciará mediante la presentación de una *solicitud ante la Administración tributaria* o, en el caso de obligados tributarios que no tengan obligación de presentar autoliquidación, mediante la presentación de una *comunicación de datos*.

En este caso, el plazo para practicar la devolución comenzará a contarse desde la presentación de la solicitud o desde la finalización del plazo previsto para la presentación

de la comunicación de datos y el procedimiento se regulará por las normas propias de cada tributo.

2.3.3. Tramitación del procedimiento de devolución

Una vez recibida la autoliquidación, solicitud o comunicación de datos, la Administración examinará la documentación presentada y la contrastará con los datos y antecedentes que obren en su poder. Si la autoliquidación, solicitud o comunicación de datos fuese formalmente correcta, se procederá sin más trámite y, en su caso, de manera automatizada, al reconocimiento de la devolución solicitada.

Cuando se aprecie algún defecto formal en la autoliquidación, solicitud o comunicación de datos, error aritmético o posible discrepancia en los datos o en su calificación, o cuando se aprecien circunstancias que lo justifiquen, se podrá iniciar un *procedimiento de verificación de datos, de comprobación limitada o de inspección*.

2.3.4. Terminación del procedimiento de devolución

El procedimiento de devolución terminará por acuerdo del órgano competente, que se entenderá notificado por la recepción de la transferencia bancaria o, en su caso, del cheque por parte del obligado tributario. No obstante, el reconocimiento de la devolución solicitada no impedirá la posterior comprobación de la obligación tributaria mediante los procedimientos de comprobación o investigación.

Asimismo, el procedimiento de devolución también puede terminar por caducidad o por la notificación de inicio de un procedimiento de verificación de datos, de comprobación limitada o incluso de inspección, cuando la administración aprecie circunstancias que lo justifique.

Cuando la Administración tributaria acuerde la devolución en un procedimiento de verificación de datos o de comprobación limitada o de inspección por el que se haya puesto fin al procedimiento de devolución, deberán satisfacerse los intereses de demora que procedan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.2 de la LGT. En el caso en que se acuerde la devolución en un procedimiento de verificación de datos o de comprobación limitada, a efectos del cálculo de los intereses de demora no se computarán los períodos de dilación por causa no imputable a la Administración.

Por último, señalar, que también tienen la consideración de devoluciones de ingresos derivadas de norma del tributo *los abonos a cuenta* que deba efectuar la Administración tributaria como anticipos de deducciones a practicar sobre cualquier tributo.

3. LA DEVOLUCIÓN DE INGRESOS INDEBIDOS

3.1. Legislación básica aplicable

- Artículo 32 y 221 de la Ley General Tributaria.

- Artículos 14 al 20 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa (*en adelante, R.D. 520/2005*).

3.2. Características

Como se ha expuesto anteriormente, no debemos confundir la devolución de ingresos indebidos, que encuentra su fundamento jurídico en el artículo 32 de la LGT con las devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo previstas en el artículo 31 de la LGT.

En la devolución propia del tributo *no existe un ingreso indebido previo*, si bien el obligado tributario tiene derecho a la devolución de ciertas cantidades derivadas de la mecánica propia de aplicación del tributo como es el caso de la declaración del IRPF.

Por lo tanto, la devolución de ingresos indebidos se caracteriza por lo siguiente aspectos:

- Que exista un ingreso un previo que se hubiera realizado *indebidamente* por el obligado tributario.
- Que el ingreso se hubiera realizado en cumplimiento de una obligación tributaria o del pago de sanciones.
- El procedimiento de devolución de ingresos indebidos se desarrolla por el R.D. 520/2005, mientras que el procedimiento de devolución derivada de la normativa propia del tributo es desarrollado por el R.D. 1065/2007.

3.3. El procedimiento de devolución de ingresos indebidos

En apartados anteriores, veíamos que el procedimiento de devolución derivada de la normativa propia del tributo se inicia a instancia del obligado tributario, ya sea bien mediante autoliquidación, solicitud o comunicación de datos. Sin embargo, el procedimiento de devolución de ingresos indebidos se podrá iniciar *a instancia del interesado* o bien *de oficio*.

Otra diferencia con respecto a la devolución de ingresos propias del tributo es que la LGT en su artículo 221.1 determina taxativamente los supuestos en lo que procede iniciar el procedimiento de devolución de ingresos indebidos:

- a) Cuando se haya producido una *duplicidad en el pago* de deudas tributarias o sanciones.
- b) Cuando la *cantidad pagada haya sido superior al importe a ingresar* resultante de un acto administrativo o de una autoliquidación.
- c) Cuando se hayan ingresado cantidades correspondientes a deudas o sanciones tributarias después de haber *transcurrido los plazos de prescripción*.
- d) Cuando así lo *establezca la normativa tributaria*.

Además de los supuestos anteriores previstos en el artículo 221.1 de la LGT, el artículo 15 del Real Decreto 520/2005, adiciona el derecho a obtener la devolución de ingresos indebidos en los siguientes supuestos:

- a) En el procedimiento para el reconocimiento del derecho regulado en la sección 2.^a de este capítulo, cuando se trate de los supuestos previstos en el artículo 221.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- b) En un procedimiento especial de revisión.
- c) En virtud de la resolución de un recurso administrativo o reclamación económico-administrativa o en virtud de una resolución judicial firmes.
- d) En un procedimiento de aplicación de los tributos.
- e) En un procedimiento de rectificación de autoliquidación a instancia del obligado tributario.
- f) Por cualquier otro procedimiento establecido en la normativa tributaria.

Cuando el acto de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones en virtud del cual se realizó el ingreso indebido hubiera adquirido firmeza, únicamente se podrá solicitar la devolución del mismo instando o promoviendo la revisión del acto mediante alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en los párrafos a), c) y d) del artículo 216 de la LGT y mediante el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de la LGT.

Cuando un obligado tributario considere que la presentación de una autoliquidación ha dado lugar a un ingreso indebido, podrá instar la rectificación de la autoliquidación de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 120 de la LGT.

En la devolución de ingresos indebidos se liquidarán intereses de demora de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 32 de la LGT.

3.4. Sujetos legitimados para instar el procedimiento de devolución de ingresos indebidos

Tendrán derecho a solicitar la devolución de ingresos indebidos las siguientes personas o entidades:

- a) Los obligados tributarios y los sujetos infractores que hubieran realizado ingresos indebidos en el Tesoro público con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones tributarias o del pago de sanciones, así como los sucesores de unos y otros.
- b) La persona o entidad que haya soportado la retención o el ingreso a cuenta repercutido cuando consideren que la retención soportada o el ingreso repercutido lo han sido indebidamente.
- c) Cuando el ingreso indebido se refiera a tributos para los cuales exista una obligación legal de repercusión, además de las personas o entidades a que se refiere el párrafo a), la persona o entidad que haya soportado la repercusión.

3.5. Sujetos beneficiarios de la devolución

Tendrán derecho a obtener la devolución de los ingresos declarados indebidos las siguientes personas o entidades:

- a) Los obligados tributarios y los sujetos infractores que hubieran realizado el ingreso indebido, salvo en los casos previstos en los párrafos b) y c) de este apartado, así como los sucesores de unos y otros.

- b) La persona o entidad que haya soportado la retención o el ingreso a cuenta, cuando el ingreso indebido se refiera a retenciones soportadas o ingresos a cuenta repercutidos.
- c) La persona o entidad que haya soportado la repercusión, cuando el ingreso indebido se refiera a tributos que deban ser legalmente repercutidos a otras personas o entidades.

3.6. Contenido del derecho a la devolución de ingresos indebidos

La cantidad a devolver, como consecuencia de un ingreso indebido, estará constituida por la suma de las siguientes cantidades:

- a) **El importe del ingreso indebidamente efectuado.**
- b) **Las costas satisfechas** cuando el ingreso indebido se hubiera realizado durante el procedimiento de apremio.
- c) **El interés de demora** vigente a lo largo del período en que resulte exigible, sobre las cantidades indebidamente ingresadas, sin necesidad de que el obligado tributario lo solicite, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.2 de la LGT.

Cuando el reglamento se refiere al “*importe del ingreso indebidamente efectuado*”, puede entenderse que este importe está constituido por la cuota tributaria, y en su caso, por los intereses legales generados cuando se hubiera concedido fraccionamiento o aplazamiento de la deuda, así como los intereses de demora, recargos de apremio y ejecutivos que se hubieran devengado por liquidaciones o autoliquidación extemporáneas.

En mi opinión, no procedería la devolución de los recargos pues tienen su devengo en causas no imputables a la Administración y téngase en cuenta que dichas cantidades forman parte de la base para el cálculo de la liquidación de intereses de demora previstos en artículo 32.2 de la LGT. Por el contrario, también debemos considerar que los recargos/intereses son obligaciones tributarias accesorias que forman parte de la deuda tributaria de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 58.2 de la LGT.

El artículo 16 del R.D. 520/2005 no incluye los recargos expresamente, sino sólo el principal, el interés de demora y las costas que haya satisfecho el interesado durante el procedimiento de apremio, pero **no menciona los recargos** que haya podido abonar el obligado tributario.

En prueba de ello, hacer mención a su antecesor, el RD 1163/1990, de 21 de septiembre, por el cual se regula el Procedimiento para la realización de Devoluciones de Ingresos Indevidos de naturaleza tributaria, que precisamente fue derogado por el RD 520/2005. El art. 2.2.a) del derogado RD 1163/1990 contemplaba expresamente como cantidad a devolver “*el recargo, las costas y los intereses satisfechos durante el procedimiento cuando el ingreso indebido se hubiere realizado por vía de apremio*”. Sin embargo, el vigente RD 520/2005 **sólo conservó las costas y los intereses pero no los recargos.**

3.7. Impugnación de los actos declarativos de la devolución de ingresos indebidos

En el ámbito de aplicación de los tributos estatales, las resoluciones que se dicten en este procedimiento serán susceptibles de recurso de reposición y de reclamación económico-administrativa. Mientras que en el ámbito local, contras las resoluciones que se dicten en este procedimiento podrá interponerse recurso de reposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 del TRLRHL, y en su caso, reclamación económico-administrativa (*municipios de gran población*, Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local).

3.8. Procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos en los supuestos del artículo 221.1 de la ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria

En los supuestos previstos en el artículo 221.1 de la LGT, el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos podrá iniciarse de oficio o a instancia del interesado.

Cuando el procedimiento se inicie a instancia del interesado, la solicitud deberá dirigirse al órgano competente para resolver y contendrá los siguientes datos:

- a) **Justificación del ingreso indebido.** A la solicitud se adjuntarán los documentos que acrediten el derecho a la devolución, así como cuantos elementos de prueba considere oportunos a tal efecto. Los justificantes de ingreso podrán sustituirse por la mención exacta de los datos identificativos del ingreso realizado, entre ellos, la fecha y el lugar del ingreso y su importe.
- b) **Declaración expresa del medio elegido por el que haya de realizarse la devolución,** de entre los señalados por la Administración competente. Si la Administración competente no hubiera señalado medios para efectuar la devolución, el beneficiario podrá optar por:
 - **Transferencia bancaria,** indicando el número de código de cuenta y los datos identificativos de la entidad de crédito.
 - **Cheque cruzado o nominativo.**
 - Si el beneficiario de la devolución no hubiera señalado medio de pago, se efectuará mediante cheque.
- c) En su caso, una **solicitud de compensación,** en los términos previstos en el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.

Cuando el procedimiento se inicie de oficio, se notificará al interesado el acuerdo de iniciación y cuando los datos en poder de la Administración tributaria sean suficientes para formular la propuesta de resolución, el procedimiento podrá iniciarse mediante la notificación de dicha propuesta.

En la tramitación del expediente, el órgano competente de la Administración tributaria comprobará las circunstancias que, en su caso, determinen el derecho a la devolución, la realidad del ingreso y su no devolución posterior, así como la titularidad

del derecho y la cuantía de la devolución. El órgano competente para la tramitación podrá solicitar los informes que considere necesarios.

Con carácter previo a la resolución, la Administración tributaria deberá notificar al obligado tributario la *propuesta de resolución* para que en un plazo de **10 días**, contados a partir del día siguiente al de la notificación, presente las alegaciones y los documentos y justificantes que estime necesarios. No obstante, Se podrá prescindir de dicho trámite cuando no se tengan en cuenta otros hechos o alegaciones que las realizadas por el obligado tributario o cuando la cuantía propuesta a devolver sea igual a la solicitada, excluidos los intereses de demora.

Finalizadas las actuaciones, el órgano competente para la tramitación elevará al órgano competente para resolver la propuesta de resolución.

En el ámbito de las Haciendas Locales, la competencia para resolver el procedimiento de devolución de ingresos indebidos corresponde al Presidente/a de la Corporación, y en su caso, al órgano que ostente la delegación.

El órgano competente para resolver dictará una *resolución motivada* en la que, si procede, se acordará el derecho a la devolución, se determinará el titular del derecho y el importe de la devolución.

En los procedimientos iniciados a instancia de parte, el interesado podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo transcurrido el plazo máximo de *seis meses* sin haberse notificado la resolución expresa.

4. DEVOLUCIÓN DE INGRESOS EN EL ÁMBITO DE LOS IMPUESTOS LOCALES

Como hemos visto en los apartados anteriores, la LGT configura dos procedimientos diferenciados de devolución de ingresos, la devolución que deriva de la propia norma reguladora del tributo (Art. 31 LGT) y la devolución de ingresos indebidos (Art. 32 LGT). Por lo tanto, la cuestión que se plantea es cuál de estos dos procedimientos es aplicable a cada una de las devoluciones que derivan de la gestión de los impuestos locales, aunque veíamos al principio de este artículo que el TRLRHL únicamente hace mención a la devolución de ingresos indebidos en su artículo 14.1.a) haciendo remisión a lo dispuesto en los artículos 32 y 220 de la LGT, excluyendo tácitamente la devolución de ingresos propia del tributo prevista en el art. 31 de la LGT

4.1. Devolución de ingresos en el Impuestos sobre Bienes Inmuebles

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (*en adelante, IBI*) se regula en los artículos 60 al 77 del TRLRHL, es un impuesto de gestión compartida, es decir existe un desdoblamiento diferenciado en la gestión, correspondiendo la gestión catastral a la Dirección General del Catastro y la gestión tributaria a los Ayuntamientos.

La gestión catastral es el conjunto de actuaciones administrativas realizadas para la formación y mantenimiento del Catastro, la difusión de su información, así como la

determinación del valor catastral y la formación del padrón catastral, constituyendo la notificación de la base liquidable por parte del Catastro el punto de partida de la gestión tributaria.

De la mecánica propia del tributo, es habitual la rectificación o anulación de liquidaciones que dan lugar a devoluciones a favor de los obligados tributarios. Devoluciones que según el artículo 77.1 del TRLRHL se clasifican expresamente como *devolución de ingreso indebido*, y en su consecuencia, es de aplicación lo previsto en el artículo 32 de la LGT y en los artículos 14 al 20 del R.D. 520/2005.

*“Art. 77.1. TRLRHL. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, **resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos**, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.”*

Una cuestión que ha sido resuelta recientemente por el Tribunal Supremo es si procede la devolución en concepto de ingresos indebidos del importe de liquidaciones giradas por IBI como consecuencia de una resolución del Catastro Inmobiliario, dictada en el seno de un procedimiento de subsanación de discrepancias al que no se le otorga carácter retroactivo.

Recordemos que el procedimiento catastral de subsanación de discrepancias tiene lugar cuando la Administración tenga conocimiento, por cualquier medio, de la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar; y que la resolución que se dicte tendrá efectividad *desde el día siguiente a la fecha en que se acuerde* y se notificará a los interesados, careciendo por tanto de efectos retroactivos.

Al respecto, el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de junio de 2020, fija la siguiente doctrina:

- a) *El hecho de que el valor catastral resultante de un procedimiento de subsanación de deficiencias (del artículo 18 TRLCI) proyecte sus efectos hacia el futuro en el ámbito puramente catastral no significa que quepa admitir la licitud de una deuda tributaria basada en un valor luego declarado erróneo por la Administración.*
- b) *Que el procedimiento de devolución de ingresos indebidos (art. 221 LGT) es idóneo como instrumento jurídico para recuperar el exceso de lo satisfecho por tales impuestos aquí concernidos -IBI y IIVTNU- cuando, por resolución administrativa posterior a su autoliquidación, el valor catastral sobre cuya base se abonaron resulta disconforme con el valor económico o la realidad física o jurídica de la finca.*
- c) *Que denegar la devolución de lo abonado en exceso, con el argumento de que los valores catastrales se rectifican sin efectos retroactivos, por aplicación del*

artículo 18 TRLCI, cuando se es consciente de que, como consecuencia del error fáctico de superficie -y, al reducirse ésta, de valor del inmueble- que ha sido rectificado se ha satisfecho una cuota superior a la debida, quebranta el principio de capacidad económica y, si consta -como aquí sucede-, un término de comparación válido, también el principio de igualdad, siempre que el error que se subsana ya existiera en los periodos a que se refieren los ingresos que se reputan indebidos.

Por tanto, entendemos que procede la devolución de ingresos indebidos (Art. 221 LGT) en todos los expedientes catastrales tramitados como de subsanación de discrepancias en los que se determine que el valor catastral era incorrecto, siendo indiferente la retroactividad del acuerdo catastral. Ahora bien, sólo procederá respecto a las solicitudes presentadas en la medida que no sean firmes y consentidas al momento en el que se dicte la sentencia del TS que fija la doctrina; y por supuesto, sólo respecto de los ejercicios no prescritos.

4.2. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre Actividades Económicas

A igual que el IBI, el Impuesto sobre Actividades Económicas (*en adelante, IAE*) es un impuesto de gestión compartida que se regula en los artículos 78 al 90 del TRLRHL, en el que la *gestión censal, inspección y gestión de cuotas* provinciales y nacionales corresponde a la Administración General del Estado, en concreto a la AEAT y la gestión tributaria de las cuotas municipales corresponde a los Ayuntamientos.

Sin embargo, en el caso del IAE, el artículo 89.2 del TRLRHL, establece que en los casos de baja por cese en la actividad, las cuotas serán prorrateables por trimestres naturales, excluido aquél en el que se produzca dicho cese y tal fin los sujetos pasivos podrán solicitar la devolución de la parte de la cuota correspondiente a los trimestres naturales en los que no se hubiera ejercido la actividad.

Por lo tanto, ***podríamos considerar que la devolución del IAE, en los supuestos de alta o baja por cese de la actividad***, es una “*devolución de ingresos derivada de la propia norma del tributo*”, puesto que ésta cumple los siguientes requisitos:

- La devolución está prevista y regulada en la normativa del tributo.
- Corresponden a cantidades ingresadas o soportadas *debidamente* como consecuencia de la aplicación del tributo (altas o bajas).

Por el contrario, al igual que en el IBI, cuando la TRLRHL hace referencia al reparto competencial entre Administración Estatal y Local se vuelve hacer referencia a devolución de ingresos indebidos (Art. 91.2 TRLRHL).

*Art. 91.2 TRLRHL. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto se llevará a cabo por los ayuntamientos y comprenderá las funciones de concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los instrumentos de cobro, resolución de los expedientes de **devolución de ingresos indebidos**, resolución de los recursos que se interpongan contra*

dichos actos y actuaciones para la información y asistencia al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.

En mi opinión, en la gestión del IAE tienen cabida ambos procedimientos de devolución, el *procedimiento de devolución derivada de la propia norma del tributo* en los supuestos de altas y bajas por inicio o cese de actividad; y el *procedimiento de devolución de ingresos indebidos* cuando concorra alguno de los supuestos previstos en el referido artículo 221.1 de la LGT, como es la duplicidad de pago.

4.3. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (*en adelante, IVTM*) se encuentra regulado en los artículos 92 a 99 del TRLRHL. Es un impuesto de gestión exclusiva de los Ayuntamientos, sin embargo, la elaboración del Registro de Vehículos corresponde a la Dirección General de Tráfico.

“Art. 97 TRLRHL. La gestión, liquidación, inspección y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo.”

En este caso, también la propia norma reguladora del tributo prevé el prorrateo de la cuota del impuesto por trimestre naturales en los casos de primera adquisición o baja definitiva del vehículo. Sin embargo, a diferencia del IAE, no se hace referencia expresa a la devolución de las cuotas, únicamente al prorrateo, pero en la práctica, si proceden devoluciones en aquellos supuestos de baja cuando la anualidad del IVTM ya ha sido ingresada por el obligado tributario y posteriormente ha cursado baja al vehículo.

Art. 96.3 TRLRHL. El importe de la cuota del impuesto se prorrateará por trimestres naturales en los casos de primera adquisición o baja definitiva del vehículo. También procederá el prorrateo de la cuota en los mismos términos en los supuestos de baja temporal por sustracción o robo de vehículo, y ello desde el momento en que se produzca dicha baja temporal en el Registro público correspondiente.

4.4. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

El Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, también conocido como Plusvalía Municipal (*en adelante, IIVTNU*) es un tributo directo que se regula en los artículos 104 a 110 del TRLRHL, que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

En cuanto a la regulación expresa que hace la norma reguladora del tributo, nada podemos decir en lo que respecta a devoluciones. Únicamente, señalar que el TRLRHL establece que el impuesto se podrá exigir en régimen de *declaración-liquidación* o mediante el sistema de *autoliquidación*.

En estos últimos años, tras las sentencias del Tribunal Constitucional que han invalidado los artículos 107.1 y 107.2.a) del TRLRHL, en aquellos casos en los que no exista ganancia sino más bien una minusvalía del valor, ha supuesto importantes diferencias a la hora de reclamar por parte de los sujetos pasivos las cantidades ingresadas en concepto del IIVTNU. De manera que en los Ayuntamientos que vengán exigiendo el tributo en régimen de autoliquidación, los sujetos pasivos podrán solicitar la devolución de ingresos indebidos mediante el “procedimiento de rectificación de autoliquidación” previsto en el artículo 120.3 de la LGT dentro del plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 66 de la LGT.

Sin embargo, en los Ayuntamientos que exijan el tributo mediante el sistema de *declaración-liquidación*, los sujetos pasivos sólo podrán solicitar la devolución de ingresos indebidos mediante la interposición del “recurso de reposición” previsto en el artículo 14.2 del TRLRHL en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación expresa de la liquidación tributaria, con independencia que se puedan iniciar otros procedimientos de devolución de ingresos indebidos cuando concurren algunos de los supuestos previstos en el referido artículo 221.1 de la LGT.

4.5. Devolución de ingresos en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (*en adelante, ICIO*) es un impuesto municipal de carácter potestativo e indirecto que se encuentra regulado en los artículos 100 a 103 del TRLRHL.

Antes de comenzar el análisis de la devolución de ingresos en el ICIO, veamos qué dispone el TRLRHL respecto a la peculiar gestión de este impuesto.

“Art. 103 TRLRHL 1. Cuando se conceda la licencia preceptiva o se presente la declaración responsable o la comunicación previa o cuando, no habiéndose solicitado, concedido o denegado aún aquella o presentado éstas, se inicie la construcción, instalación u obra, se practicará una liquidación provisional a cuenta, determinándose la base imponible:

- a) En función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que hubiera sido visado por el colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo.*
- b) Cuando la ordenanza fiscal así lo prevea, en función de los índices o módulos que ésta establezca al efecto.*

*Una vez finalizada la construcción, instalación u obra, y teniendo en cuenta su coste real y efectivo, el ayuntamiento, mediante la oportuna comprobación administrativa, modificará, en su caso, la base imponible a que se refiere el apartado anterior practicando la correspondiente liquidación definitiva, y **exigiendo del sujeto pasivo o reintegrándole**, en su caso, la cantidad que corresponda.”*

Según se desprende de la propia norma reguladora del tributo, el ICIO presenta un devengo peculiar, pues la gestión del impuesto recoge una *liquidación provisional* que se practicará en el momento de la concesión de la licencia o con la presentación de los

documentos sustitutivo. En ocasiones, la jurisprudencia ha negado su carácter de liquidación, afirmando que se trata de un *pago a cuenta*. De hecho, no puede afirmarse que el hecho imponible vaya a devengarse necesariamente, pues cabe la posibilidad de desistimiento o renuncia de la licencia municipal de obras.

Una vez finalicen las obras y en atención al coste real y efectivo de la obra, la Administración practicará la liquidación definitiva y *en su consecuencia exigirá o reintegrará al sujeto pasivo, en su caso, la cantidad que corresponda*.

Vista la mecánica propia del tributo, podemos concluir que las devoluciones resultantes de la práctica de la liquidación definitiva del ICIO son devoluciones derivadas de la normativa del tributo y no devoluciones de ingresos indebidos, pues responden a cantidades ingresadas debidamente como consecuencia de la gestión propia del tributo, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 31 de la LGT y sus normas de desarrollo.

Por el contrario, si estamos ante un *ingreso indebido* en sentido estricto, en aquellos casos en los que la devolución resulte del desistimiento o renuncia del sujeto pasivo de no ejecutar la obra inicialmente proyectada, puesto que la Administración no puede practicar la liquidación definitiva del impuesto, pues éste no ha llegado a devengarse.

5. CONCLUSIÓN FINAL

La Ley General Tributaria establece dos tipos de devolución de ingresos, por un lado, la **devolución de ingresos derivada de la normativa del tributo** prevista en su artículo 31, que se corresponde con las cantidades ingresadas o soportadas debidamente como consecuencia de la propia mecánica del tributo. Por otro lado, la LGT regula la **devolución de ingresos indebidos** prevista en su artículo 32, siendo requisito básico, en esta última, que exista un ingreso previo que se hubiera realizado indebidamente, cuyos supuestos están tasados por el artículo 221 de la LGT.

Sin embargo, en la esfera local esta distinción tiene poca aplicación, puesto que la propia Ley Reguladora de las Haciendas Locales, únicamente hace referencia a la devolución de ingresos indebidos prevista en el artículo 32 de la LGT, quedando excluida en el sistema tributario local la devolución de ingresos derivada de la normativa del tributo del citado art. 31 de la LGT.

Una vez analizada la aplicación de cada uno de los impuestos locales, existen supuestos de devolución que podrían calificarse como devolución de ingresos derivada de la normativa del tributo y no como devolución de ingresos indebidos, especialmente las devoluciones derivadas de la aplicación del IAE y del ICIO, sin perjuicio de que proceda la devolución de ingresos indebidos cuando concurra alguno de los supuestos del artículo 221 de la LGT.

La importancia de diferenciar entre estos tipos de devolución de ingresos, radica en fundamentalmente en sus aspectos normativos y procedimentales, puesto que la devolución de ingresos derivada de la norma del tributo encuentra su regulación y

desarrollo en el Real Decreto 1065/2007 por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria, mientras que la devolución de ingresos indebidos, es desarrollada por el Real Decreto 520/2005, Reglamento General de desarrollo de la Ley General Tributaria. En su consecuencia, ambos Reglamentos regulan procedimientos diferenciados conducentes a la emisión del acto administrativo de devolución de ingresos, con especial incidencia en la forma de iniciación del procedimiento, la cuantificación de la cantidad objeto de la devolución y cómputo del plazo para el abono de los intereses de demora.

6. BIBLIOGRAFÍA

DEL AMO GALÁN, Oscar. “Procedimiento de devolución como consecuencia de un error en la gestión censal de los tributos locales de gestión compartida”. Carta Tributaria. Revista de Opinión, N.º 55, Sección Estudios. (2019) Wolters Kluwer.

DEL AMO GALÁN, Oscar. “Devolución de la tasa de licencia de obras y del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras en el supuesto de obras no ejecutadas”. Carta Tributaria. Revista de Opinión, nº 10. (2016) Wolters Kluwer.

MADRIGAL VELAZQUEZ, María. “Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica”. Barcelona, Editorial Bayer Hnos. S.A.

“Procedimiento tributario para la devolución de ingresos indebidos”. (2020). Iberley. <https://www.iberley.es/condiciones-generales-iberley>.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Boletín Oficial del Estado, núm. 302, de 18 de diciembre de 2003. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/17/58/con>.

Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. Boletín Oficial del Estado, núm. 213, de 05 de septiembre de 2007. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/07/27/1065/con>.

Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa. Boletín Oficial del Estado, núm. 126, de 27 de mayo de 2005. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2005/05/13/520/con>.

UN ANÁLISIS SOBRE LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES. PROPUESTAS DE MEJORA PARA SU EFECTIVO CUMPLIMIENTO DESDE LA ÓPTICA DEL ODS N° 16 DE LA AGENDA 2030.

María Virginia RUIZ SÁNCHEZ

Secretaria del Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (Murcia)

SUMARIO.-

- 1.- Introducción.
- 2.- Los orígenes de la transparencia como forma de acceso a la acción del gobierno.
- 3.- Marco jurídico actual.
 - 3.1.- Antecedentes y normativa comunitaria.
 - 3.2.- La transparencia como objetivo de desarrollo sostenible.
 - 3.3.- La transparencia en España.
 - 3.3.1.- Legislación básica estatal.
 - 3.3.2.- Legislación autonómica.
 - 3.3.3.- Normativa de las entidades locales.
- 4.- Obligaciones de las entidades locales en materia de publicidad activa.
 - 4.1.- Información institucional, organizativa y de planificación.
 - 4.2.- Información de relevancia jurídica.
 - 4.3.- Información económica, presupuestaria y estadística.
- 5.- Conclusiones.
- 6.- Bibliografía y otra documentación consultada.

1.- INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene por objeto analizar las obligaciones de publicidad activa, como uno de los pilares en los que se asienta la transparencia y, en concreto, aquellas que tienen por destinataria específica a la Administración local. Se partirá, primero, del origen y evolución de la regulación de la transparencia en el derecho comparado, para después, centrar su estudio en la normativa existente en el Estado español, teniendo en cuenta la propia configuración orgánica e institucional de éste y su vertebración territorial, haciendo especial hincapié en las obligaciones de publicidad activa dirigidas a las entidades locales. Se utilizará para su exposición la misma sistemática empleada por la ley básica estatal sobre transparencia. Finalmente, en el apartado relativo a las conclusiones, se intentará mostrar parte de la problemática de la que adolecen las entidades locales para dar cumplimiento efectivo a tales obligaciones, señalando algunas de las propuestas y recomendaciones que se ofrecen para mejorar este cumplimiento y la calidad en materia de transparencia, desde la perspectiva de la implementación de los ODS de la Agenda 2030.

2.- LOS ORÍGENES DE LA TRANSPARENCIA COMO FORMA DE ACCESO A LA ACCIÓN DEL GOBIERNO.

La génesis de la transparencia en la gobernanza pública suele situarse en la “Ley de Libertad de Prensa e Información” aprobada por el Parlamento sueco a finales del año 1766.

Se trata de la primera manifestación de la importancia¹ que los gobernantes atribuyeron a la transparencia como pilar de las sociedades democráticas occidentales. Esta Ley promueve la transparencia política de los actos del Gobierno y el derecho a la información por parte de los ciudadanos. Terminó con la censura preventiva, permitiendo la crítica a la actuación de los representantes políticos, y reconoció la necesidad de que todos los documentos administrativos y judiciales fuesen públicos, salvo contadas excepciones, de forma tal que los ciudadanos pudiesen acceder a ellos.

También se han hallado menciones y alusiones al acceso a la información pública en Declaraciones de carácter internacional como en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789² o más tarde, tras la II Guerra Mundial, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³.

Doscientos años tuvieron que transcurrir desde la sanción de la Ley de Libertad de Prensa e Información por el rey Adolfo Federico de Suecia para que otros países tomaran conciencia de la relevancia de la transparencia para el fortalecimiento de la democracia, como es el caso de los Estados Unidos que, mediante la *Freedom of Information Act* (FOIA, por sus siglas en inglés) o Ley de Libertad de la Información, promulgada en 1966, protege la transparencia y el acceso a la información pública en términos similares a como los conocemos en la actualidad.

La FOIA reconoce a los ciudadanos el derecho al acceso de los documentos y la información que obren en cualquier registro de las Agencias Federales. No obstante, dicho acceso no es completo o total, dado que determinadas excepciones o exclusiones⁴, previstas en la propia ley, pueden legitimar a la autoridad competente para denegar el acceso respecto de algunos de los documentos solicitados o partes de los mismos.

Como señalan NASER Y CONCHA⁵: “*Sólo un ciudadano bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, sólo un*

¹ Para Anders Chydenius, filósofo y economista a quien se atribuye la iniciativa parlamentaria que propició la aprobación de la Ley de Libertad de Prensa e Información sueca, la libertad de una nación es resguardada no solo por las leyes, sino por la información pública y por el conocimiento de cómo se está administrando.

² El art. 14 de la Declaración dispone que “*Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración*”; por su parte, el art. 15 reconoce la rendición de cuentas al establecer que “*La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público*”.

³ Dispone su art. 19 que “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones (...)*”.

⁴ Pueden consultarse las excepciones y exclusiones previstas por la FOIA en RAMS RAMOS, L., “*Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*”. Ed. Reus, 9 diciembre de 2018, págs. 48 y ss.

⁵ NASER, A. y CONCHA, G., “*El desafío hacia el gobierno abierto en la bora de la igualdad*”, Colección Documentos de Proyectos, Núm. 465. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, febrero 2012, pág. 30. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3969/S2012004_es.pdf

Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio”.

Tras EEUU, otros países siguieron la tendencia de la transversalización de la transparencia en la acción de gobierno. Así, como indica PALOMARES HERRERA⁶, “*a Noruega en 1970 y a otros países de influencia anglófona como Canadá, Nueva Zelanda y Austria. Más tarde se expandió entre los países del mediterráneo de la Europa occidental, como Francia en 1978, Grecia en 1986, Italia en 1990, Portugal en 1993 o Bélgica al año siguiente. La segunda oleada alcanzó en el nuevo siglo a los Estados de Europa occidental que aún carecían de esta Ley, como el Reino Unido en el año 2000 y Alemania cinco años después*”.

3.- MARCO JURÍDICO ACTUAL.

3.1.- Antecedentes y normativa comunitaria.

En el ámbito comunitario, encontramos las primeras manifestaciones de la transparencia como criterio inspirador de la actuación de las Instituciones Comunitarias en la Declaración 17 relativa al derecho de acceso a la información⁷ del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 7 de febrero de 1992) y en la Declaración 41 sobre las disposiciones relativas a la transparencia, al acceso a los documentos y a la lucha contra el fraude, del Tratado de Ámsterdam por el que se modifica el Tratado de la UE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2 de octubre de 1997).

Este último Tratado dio carta de naturaleza al derecho al acceso a la información y a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, recogido en el artículo 255⁸ del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para los ciudadanos de la Unión y para aquellas personas que, aun no siendo comunitarios, residiesen o tuviesen su domicilio social en un Estado miembro.

Un poco más tarde, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta), proclamada en Niza en diciembre de 2000, pero con eficacia jurídica vinculante en la UE a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (en diciembre de 2009) recoge, dentro del derecho a la buena administración (art. 41), el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial y, de forma más concreta, el Derecho de acceso a los documentos (art. 42⁹) extendiéndolo a los documentos de todas las instituciones, órganos y

⁶ PALOMARES HERRERA, M., “Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España”, en *Revista de Derecho*, Vol. 6, 2017, págs. 123-153. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5877166.pdf>

⁷ La Declaración dice así: “*La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones.*”

⁸ El desarrollo normativo de este derecho, así como el procedimiento para su ejercicio, lo encontramos en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

⁹ El art. 42 de la Carta proclama que: “*Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte*”.

organismos de la Unión (y no sólo a los del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión), y con independencia de cuál sea el soporte de tales documentos.

Finalmente, en el ámbito europeo, resulta destacable el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Tromsø, 18 de junio de 2009) en el que, de una parte, se pone de manifiesto la importancia que reviste la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista y, de otra, se garantiza el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos¹⁰.

Por ello, concluye el Convenio, todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos.

3.2.- La transparencia como objetivo de desarrollo sostenible.

De los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contempla la Agenda 2030, el Objetivo número 16 se refiere a: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*.

Los ODS se engendraron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012. La finalidad de esta Conferencia fue la de identificar aquellos ámbitos materiales que implicaban un reto y una acuciante necesidad de transformación a nivel ambiental, social, político y económico en todo el planeta.

Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se acometió en 2000 un proyecto mundial con el principal objeto de afrontar la indignidad de la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y universalizar la enseñanza primaria, haciéndola accesible a todos los niños.

Tras 15 años de andadura, era necesaria una revisión de los objetivos y la adopción de un nuevo enfoque, más amplio, inclusivo y ambicioso, de los objetivos y metas que han de conseguirse para alcanzar la ansiada sostenibilidad a nivel mundial. Es por ello, por lo que los Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, conscientes de que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible, adoptaron en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Dentro del Objetivo nº 16, reseñado anteriormente, se contemplan una serie de metas¹¹ en el entendimiento de que su alcance por parte de los Estados Miembros va a aproximar más la posición de estos al cumplimiento de dicho objetivo.

¹⁰ El derecho al acceso a los documentos públicos a cumplir las siguientes finalidades:

- i) *proporciona una fuente de información para el público;*
- ii) *ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas;*
- iii) *fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad.*

¹¹ Entre tales metas, las relativas a los apartados 5 a 8 (ambas inclusive) y 10 son las que, a nuestro juicio, guardan una relación más estrecha con la transparencia:

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

3.3.- La transparencia en España.

En la Constitución Española de 1978 no encontramos ninguna referencia al término “transparencia” como tal a lo largo de su articulado. No obstante, la propia configuración del Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, y los valores superiores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político en los que se ancla su Ordenamiento jurídico (art. 1.1º CE), no podrían ser materialmente posibles sin la transparencia.

En la línea de lo anterior y también ubicado en el Título Preliminar, hallamos el art. 9 que, además de consagrar el principio de vinculación positiva de los ciudadanos y poderes públicos a la CE y al resto del Ordenamiento Jurídico, dirige un mandato a éstos últimos, en su apartado segundo, para “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad¹² 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*”.

Por lo que respecta a la actuación de las Administraciones Públicas, el art. 103.1º corona el eje sobre el que debe gravitar la misma, imponiendo explícitamente a la Administración que sirva al interés público, pero no de cualquier forma, sino que debe hacerlo con “objetividad” y con “sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Estos dos límites suponen, de una parte, la exclusión de la utilización de medios discriminatorios o justificados en razones meramente subjetivas y, de otra, que la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad, es decir, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho¹³.

Tenemos que llegar al art. 105 de la CE para encontrar una reserva legal respecto a siguientes materias:

- Audiencia de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones administrativas.
- El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.
- Audiencia de los interesados en el procedimiento administrativo.

Ha de matizarse que el señalado artículo no contempla propiamente derechos subjetivos lo que, en un principio, suscitó críticas en buena parte de la doctrina constitucionalista, al entender que el art. 105 b) de la CE (acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos) conectaría con el derecho fundamental previsto en el art. 20.1º d) de la Carta Magna, al reconocer y proteger el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

¹² Libertad e igualdad que deben ponerse en conexión con el respeto a la dignidad de la persona como fundamento del orden político (art. 10 de la CE) lo que, sin lugar a dudas, constituye un criterio inspirador y transversal en la interpretación y aplicación de las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas.

¹³ Junto a tales límites, habrán de tenerse en cuenta, de manera especial, los principios constitucionales de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3º de la CE), cuya observancia, entendemos, resultará ineludible para garantizar la transparencia.

por cualquier medio de difusión, incluyendo también el acceso a la fuente u origen de la información misma y con ello, por tanto, los archivos y registros administrativos. El debate en torno a la ubicación sistemática en el texto constitucional del acceso a los archivos y registros se encuentra actualmente superado con la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), ley ordinaria y no orgánica, cuyo contenido es desarrollar, entre otros aspectos, el acceso contemplado en el art. 105 b) de la CE y no el derecho fundamental del art. 20.1º d) de la CE.

Con carácter previo a dicha Ley¹⁴, las obligaciones sobre transparencia y publicidad activa para las Administraciones Públicas se encontraban recogidas de forma dispersa y con carácter sectorial en distinta normativa en función de la materia objeto de regulación. Así, ha ocurrido en materia de procedimiento administrativo, presupuestos, subvenciones, contratos administrativos, o actividades desarrolladas por altos cargos.

Sin embargo, era necesario contar con una disposición legal que de forma homogénea y uniforme introdujese la transparencia con una naturaleza transversal, regulando de manera detallada tales obligaciones en el ejercicio de actuaciones sujetas al Derecho Administrativo, dirigidas conjuntamente a todas las Administraciones Públicas, a los órganos e instituciones del

¹⁴ Así, previamente a la aprobación de la Ley 19/2013, nuestro legislador se había hecho eco de la significación de la transparencia y el acceso a la información pública, regulando estos aspectos en distinta normativa, si bien de forma sectorial. Pueden citarse, a título ejemplificativo, las siguientes manifestaciones de esa regulación:

- El art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, actualmente derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPAC-), referido al derecho de acceso a la información pública;
- La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyo art. 3 recogía a la transparencia como un principio de funcionamiento de la actuación administrativa (derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-).
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que contempla la transparencia como un principio y regla de la programación presupuestaria (art. 26), pero también como un principio de funcionamiento de la gestión económico-financiera (art. 69).
- La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, refuerza la transparencia a nivel presupuestario, contemplándola primero como un principio de actuación (art. 6) y posteriormente dedicándole todo un Capítulo (Cap. V).
- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones prevé la transparencia como uno de los principios que deben cumplirse en la gestión de las subvenciones (art. 8), cuya materialización práctica la constituye la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), regulada en su art. 20.
- También en el derogado 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, encontramos numerosas referencias a la transparencia: como principio al que deben sujetarse tanto los procedimientos en materia de contratos como la actuación de los órganos de contratación frente a los licitadores; en la creación del perfil del contratante para garantizar el acceso público a la información relativa a su actividad contractual; así como en el momento concreto de la adjudicación de los contratos. Todos estos principios los hace suyos de forma reforzada la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), 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, cuya propia Exposición de Motivos adelanta que: “Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio”.
- La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).
- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (derogada por la LPAC);
- La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público;
- La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado).

Estado y a aquellas entidades que, por su especial relevancia pública o por su condición de perceptores de fondos públicos, se considerase conveniente.

Tal y como se indica en la Disposición final octava de la Ley 19/2013, relativa al Título competencial, la misma se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a¹⁵ de la Constitución.

La propia configuración de la organización territorial de nuestro Estado determina que existan tres tipos de Administraciones Públicas territoriales diferenciadas: la Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y la Administración de las Entidades Locales, teniendo todas ellas autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 138 de la CE). Ello deviene en una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito¹⁶.

Por tanto, y en lo que aquí interesa, todas estas entidades van a tener capacidad normativa y la oportunidad (cada una de ellas en su respectivo ámbito) de transformar la realidad de los ciudadanos mediante la prestación de sus servicios públicos de un modo abierto, participativo, accesible y transparente.

Así se desprende también del "*Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*¹⁷", aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de julio de 2018, al señalar respecto del ODS nº 16 que:

"(...) El gobierno abierto es no solo una forma de dar cabida a la sociedad en la toma de decisiones públicas, sino una nueva forma de entender la gobernanza pública en el grueso de las instituciones. La rendición de cuentas es, consecuentemente, el paso definitivo que debemos dar. Una sociedad informada, gestionada por administraciones e instituciones públicas transparentes y abiertas, está en disposición de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos sobre la base de hechos probados y ciertos. Las instituciones son AAPP que sujetan su actuación a un marco legal, que requiere para su ejecución de medidas organizativas

¹⁵ Por tanto, la ley se sienta en la competencia exclusiva que al Estado otorga la CE en las siguientes materias: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

¹⁶ Así lo definió el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).

¹⁷ El Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, cuya elaboración fue acordada por el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, se compone de dos partes principales: de una parte, el estado de los ODS en España, la situación de partida, con referencia a indicadores estadísticos y una cartografía de responsabilidades competenciales de todos los departamentos; y, de otra, las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en 2018-2020: nuevas políticas y medidas públicas, gobernanza de la Agenda, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de todos los actores.

La incorporación de los compromisos y la progresión alcanzada al respecto por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y por el resto de actores, sociedad civil, empresas, universidades, reviste una destacada consideración, de forma tal que convierte al Plan en un documento programático revelador del esfuerzo de toda la sociedad española.

<http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

que permitan alcanzar los objetivos fijados al servicio del interés general. En España debemos tener en cuenta la dimensión local, y la relevancia de los GLL como instituciones más próximas a los ciudadanos, que requieren la adopción de mecanismos y herramientas para dotar a los mismos de los recursos personales y materiales que conviertan en realidad las previsiones normativas, pero sobre todo que puedan prestar los servicios públicos de su competencia en las mejores condiciones. No se puede hablar de igualdad si existen diferencias entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos por cuestiones de orden material y práctico, por lo que el plan debería contemplar la adecuación de los nuevos retos de una administración digital, transparente y basada en el principio de rendición de cuentas al ámbito local.” (págs. 62-63).

Para realizar un estudio más sistematizado tanto de la normativa existente en la materia como del régimen de fuentes legalmente aplicable, y al objeto, especialmente, de delimitar en el siguiente apartado de este trabajo las obligaciones que nuestro Ordenamiento jurídico impone a las EELL, en concreto, en materia de publicidad activa, se cree conveniente referirnos, aunque sea someramente, a dicha normativa en los subapartados siguientes atendiendo a la división de la organización territorial del Estado.

3.3.1.-Legislación básica estatal.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno («BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), cuya entrada en vigor se ha ido produciendo de forma escalonada¹⁸ en función de la materia objeto de regulación y de Administraciones destinatarias de las obligaciones contenidas en la misma, se presenta en su artículo 1 como una ley que tiene por objeto “*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento*”.

Su art. 2 recoge un dilatado ámbito subjetivo de aplicación, incluyendo no sólo a las tradicionales Administraciones públicas territoriales (AGE, Administración de las CCAA y la Administración de las EELL) sino también a los poderes e instituciones del Estado y a la denominada “Administración instrumental” o sector público institucional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles con participación pública, consorcios, fundaciones del sector público...etc.). Junto a ello, debe tenerse en cuenta, de una parte, la extensión que sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa realiza el art. 3 de la ley a otros sujetos¹⁹ y, de otra, la imposición de la obligación de suministrar toda

¹⁸ La Disposición final novena de la ley prevé las siguientes reglas respecto a su entrada en vigor:

- Las disposiciones previstas en el título II (Buen Gobierno) entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE.
- El título preliminar, el título I (Transparencia de la actividad pública) y el título III (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) entrarán en vigor al año de su publicación en el BOE.
- Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.

¹⁹ Estos sujetos son los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como aquellas entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o

la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de transparencia de la actividad pública a todas aquellas personas físicas y jurídicas, distintas de las anteriores, que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, en los términos previstos en el art. 4.

Respecto a su contenido material, la LTAIBG pivota sobre dos ejes fundamentales:

* Transparencia de la actividad pública.- La ley subdivide a su vez la transparencia en dos partes diferenciadas: la publicidad activa y el acceso a la información.

a) Publicidad activa.- Implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos de forma comprensible, objetiva, accesible, actualizada, veraz y gratuita habilitándose para ello los medios necesarios²⁰, preferentemente electrónicos, de acceso universal y tratamiento libre, fácil y continuado, con respeto a los límites que derivan de la protección de otros derechos. Se trata, por tanto, de garantizar que la ciudadanía y la sociedad en su conjunto pueda conocer aquella información considerada relevante de la actividad pública. Por tanto, los sujetos obligados habrán de difundir dicha información sin esperar una solicitud concreta de los administrados.

b) Acceso a la información.- Con anclaje constitucional en el art. 105 b) de la CE, se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Este acceso no es absoluto, sino que encuentra una serie de límites legalmente previstos, si el acceso causa un perjuicio para alguno de los intereses o materias que se especifican en el art. 14 de la ley, debiendo, en cualquier caso, observar los trámites y requisitos establecidos en el art. 15 de la misma, para cuando la información solicitada pueda afectar o contener datos de carácter personal²¹. Además, la ley contempla el procedimiento específico que debe seguirse para ejercitar este derecho.

* Buen Gobierno.- De forma aséptica, ALMONACID²² lo define como “*aquel que se ejerce de una manera objetivamente correcta, persiguiendo el cumplimiento de los intereses generales, y consiguiendo en un alto grado una buena gestión, alcanzando cotas muy aceptables de transparencia, eficacia, eficiencia, cumplimiento de la legalidad y un alto grado de satisfacción en el ciudadano*”. Se trata de conformar una sociedad en la que los servidores públicos ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad.

Finalmente, y a modo de cierre, la ley crea y regula, como órgano de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la misma, el Consejo de Transparencia y Buen

cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

²⁰ Para favorecer esta publicidad activa se crea el Portal de la Transparencia que incluirá, además de la información a la que se esté obligado a publicar, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

²¹ Además de las limitaciones contenidas en el art. 15 de la Ley 19/2013, deberá observarse lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

²² ALMONACID, V., “¿Qué es el buen gobierno?”, en *Blog Jurídico No solo Aytos*, 18 de abril de 2015. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/#:~:text=aquel%20que%20se%20ejerce%20de,de%20satisfacci%C3%B3n%20en%20el%20ciudadano>

Gobierno, como órgano independiente al que se le otorgan competencias de promoción de la cultura de transparencia en la actividad de la Administración Pública, de control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como de garantía del derecho de acceso a la información pública y de la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

3.3.2.- Legislación autonómica.

Como hemos visto, la ley de transparencia, como ley básica que es, constituye una norma de mínimos de carácter general, que puede ampliarse y complementarse con la normativa que al efecto se dicte por parte de las Comunidades Autónomas. Esta idea queda reforzada con lo previsto en los arts. 5.2º y 12 *in fine* de la propia ley, al disponerse respecto de la publicidad activa y del acceso a la información, respectivamente, que *“Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”*; y que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”*.

Con carácter previo a la aprobación de la ley básica estatal, algunas CCAA de forma pionera e innovadora ya habían aprobado leyes y Códigos en materia de transparencia y buen gobierno²³. Una vez producida la entrada en vigor de la LTAIBG, las CCAA disponían del plazo de dos años para adaptar sus disposiciones al contenido de la misma (Disp. Final 9ª).

Actualmente, todas las CCAA, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cuentan con sus respectivas leyes (también con disposiciones reglamentarias de desarrollo, como es el caso de Cataluña²⁴) en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno²⁵ resultando de interés el hecho de que en algunas de ellas inclusive se haya creado un organismo propio²⁶ como Consejo de Transparencia.

²³ Entre los precedentes normativos autonómicos más destacables, pueden señalarse:

- La Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega.
- La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- La Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto.
- La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

²⁴ Recientemente la Generalidad de Cataluña ha aprobado el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, como desarrollo parcial de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, con la finalidad, tal y como expresa su propio Preámbulo, *“de garantizar una implementación de la Ley más homogénea, efectiva y exhaustiva, clarificar conceptos jurídicos indeterminados y resolver dudas interpretativas aprovechando la valiosa experiencia adquirida por las administraciones públicas de Cataluña”*.

²⁵ En la página web del Portal de la Transparencia de la AGE, dentro del apartado “Transparencia en otras Administraciones Públicas” puede consultarse de manera detallada la normativa existente sobre la materia en cada una de las Comunidades Autónomas y provincias del territorio español.
<https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html>

²⁶ Ejemplo de ello son el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, el Consejo de Transparencia de Aragón, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la información de Canarias, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en Cataluña, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia, el Consejo de Transparencia de Navarra o la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.

3.3.3.- Normativa de las entidades locales.

A diferencia de lo que ocurre con la Administración del Estado o las Autonómicas, la autonomía constitucionalmente reconocida a las Entidades Locales no incluye la potestad legislativa, sin perjuicio de que sí se les otorgue cierta capacidad normativa a los municipios, provincias e islas, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4.1º a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL).

Las Ordenanzas municipales constituyen medio típico de intervención de la Administración Local en la actividad de los ciudadanos (art. 84.1º a) de la LRBRL), que deberán observar (siempre que se trate de Ordenanzas no fiscales) el procedimiento para su aprobación contemplado en el art. 49 de la LRBRL debiendo sustanciarse, con carácter previo a la elaboración misma de la norma que pretenda aprobarse, la consulta pública que se describe en el art. 133 de la LPAC²⁷.

En cualquier caso, el contenido de la Ordenanza que en concreto pudiese aprobarse por la Entidad Local en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno deberá respetar los mínimos establecidos en dicha materia por la ley básica estatal, así como, en su caso, por lo establecido adicionalmente en la normativa autonómica que resulte de aplicación.

Ante la problemática que adolecían no pocos municipios de la geografía española por la carencia de medios y/o recursos humanos, organizativos, materiales y económicos (especialmente los de poca población, los de carácter rural o insular) la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en un intento de impulsar el desarrollo de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana para hacerlas efectivas en el conjunto de entidades locales españolas, elaboró una Ordenanza tipo²⁸ en esta materia en el año 2014.

Poco después, como una muestra más de su implicación con el movimiento municipalista, el 24 de febrero de 2015, la FEMP puso en marcha la *Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana* para, según expresa su propia web²⁹, “compartir enfoques, recursos y promover la innovación y mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del Gobierno Abierto y mediante el intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollando proyectos”.

²⁷ Así, este artículo regula de forma novedosa como trámite preceptivo (salvo las excepciones expresamente previstas) la consulta pública a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas (apartado primero). Podrá prescindirse de ella en los casos citados y, además, si así lo prevé el régimen de tramitación urgente que resulte de aplicación y cuando la propuesta carezca de impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a sus destinatarios o regule aspectos parciales de una materia (apartados primero y cuarto, segundo párrafo).

²⁸ Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización, aprobada por la FEMP el 27-05-2014, <http://femp.femp.es/files/3580-1352-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

²⁹ http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjj7QfK2Z5a0ypiGDF7hVCHy14AjBJbrBw0bPsMCI91AF5Q35sy0SLzLOH4R4Q

Al margen del modo de intervención en la actividad de los particulares mediante las Ordenanzas municipales que, en el caso de la transparencia, como hemos visto, sirve también al mismo tiempo para facilitar la participación ciudadana y como guía para la implementación del buen gobierno, la LRBRLL dedica un Capítulo completo a la “*Información y participación ciudadana*” dentro del TÍTULO V, referido a las Disposiciones comunes a las Entidades locales, en cuyos artículos 69 y ss., recogen una serie de obligaciones por parte de la Administración Local frente a los ciudadanos que, siguiendo a CAMPOS ACUÑA³⁰, podemos resumir en las siguientes:

a) Obligación de facilitar la más amplia información sobre la actividad local y la participación de los ciudadanos en la vida local³¹.

b) Publicidad de las sesiones plenarios³².

c) Publicación de los acuerdos que adopten las corporaciones locales en la forma prevista por la Ley³³.

d) Derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución³⁴.

e) Obligación de establecer y regular los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local.

f) Impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación³⁵ para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

³⁰ CAMPOS ACUÑA, M.C., “Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Revista Digital CEMCI*. Núm. 23 de abril a septiembre de 2014, pág. 7. <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>

³¹ El legislador, consciente de la importancia del asociacionismo en el ámbito local, expresa lo siguiente en el art. 72 de la LRBRLL: “Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública”.

³² No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno, salvo que ésta actúe en el ejercicio de competencias delegadas del Pleno, en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 161/2013, de 26 de septiembre de 2013, en cuyo caso sí que son públicas en cumplimiento del principio de transparencia. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-11122> El mismo criterio sigue la Agencia Española de Protección de Datos en su informe 310/2016, de 30 de mayo, respecto a la inexistencia de obligación de publicar las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno, salvo en el caso de acuerdos adoptados por delegación del Pleno, en cuyo caso sí que habría obligación de publicarlos, previa disociación de los datos de carácter personal. <https://www.aepd.es/es/documento/2015-0310.pdf>

³³ Habrá que estar a las reglas generales sobre notificación y publicación de actos administrativos que establecen los arts. 40 y ss. de la LPAC y el desarrollo reglamentario al respecto contenido en los arts. 196 y 197 del ROFEL.

³⁴ Concreta el derecho de los vecinos al respecto que, de una forma más genérica, se contempla en el art. 18.1º e) de la LRBRLL.

³⁵ La promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones, es una de las competencias propias de los municipios (art. 25.2º ñ) de la LRBRLL).

g) *Derecho de acceso y copia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.*

h) *Publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración”.*

De conformidad con lo previsto en el art. 2.3º 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, serán estos funcionarios los encargados de garantizar el principio de transparencia en el ámbito local, a través de las funciones que resulten necesarias y dentro de su respectivo ámbito de actuación, lo que entendemos aplicable al titular de la Secretaría para aquellas materias que pudiesen estar relacionadas con la fe pública³⁶ o aquellas otras de contenido jurídico³⁷, y al titular de la Intervención para aquellas materias que pudiesen afectar a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera³⁸.

La normativa sectorial recoge importantes obligaciones de publicidad activa dirigidas a las Entidades Locales que, a continuación, serán objeto de análisis siguiendo la clasificación empleada por la LTAIBG, en cuanto al tipo de información publicable.

4.- OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE PUBLICIDAD ACTIVA.

La ley de transparencia establece obligaciones de publicidad activa respecto a información que clasifica, en función de la materia, en la siguiente: información institucional, organizativa y de planificación (art. 6); información de relevancia jurídica (art. 7); información económica, presupuestaria y estadística (art. 8); y, por último, información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia (sólo aplicable en el ámbito de la AGE, en los términos del art. 10).

Además, todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley deben seguir una serie de principios (art. 5) en la manera de publicar esta información relevante para garantizar la transparencia de su actividad que podemos resumir en los siguientes:

³⁶ Entre las funciones de fe pública que se atribuyen a la Secretaría se contempla la de “Disponer que se publiquen, cuando sea preceptivo, los actos y acuerdos de la Entidad Local en los medios oficiales de publicidad, en el tablón de anuncios de la misma y en la sede electrónica, certificándose o emitiéndose diligencia acreditativa de su resultado si así fuera preciso.” (art. 3.2º j) del RD 128/2018).

³⁷ La Disposición adicional tercera de la LCSP, en su apartado 8, atribuye expresamente al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información en materia contratación pública. En municipios de gran población, dicha función recaerá en el titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno.

³⁸ Téngase en cuenta que en aquellos municipios con población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros las funciones de la Secretaría y de Intervención-Tesorería recaerán en una misma persona, salvo que se recurra a la creación de un puesto de colaboración conforme a lo previsto en el art. 16 del RD 128/2018. Asimismo, conforme a lo establecido en el art. 10 de la citada disposición reglamentaria las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, podrán ser eximidas por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. En tal caso, las funciones serán ejercidas por los Servicios de Asistencia (de la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma uniprovincial, en su caso) o mediante la técnica de la acumulación.

- a) La información debe publicarse de forma periódica y actualizada;
- b) Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el art. 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el art. 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos³⁹;
- c) La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización;
- d) Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Veamos la aplicación práctica de estas obligaciones de publicidad activa en el ámbito de las Entidades Locales.

4.1.- Información institucional, organizativa y de planificación.

Tal y como hace la ley, esta información la dividiremos en dos partes, referidas a la estructura y organización, y a la planificación, respectivamente.

* **Información relativa a estructura y organización**⁴⁰.- Por lo que respecta al ámbito local, no existe una obligación específica en la normativa vigente que contemple la de publicar un organigrama municipal, ni siquiera la de contar con uno no obstante, ser esto lo deseable, como paso previo a las relaciones de puestos de trabajo u otros catálogos de personal, como un instrumento más de planificación en materia de recursos humanos que serviría, indudablemente, para la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, en los términos del artículo 69 del EBEP.

Como mínimo, entendemos que un organigrama en el ámbito local debería distinguir los órganos de gobierno y la administración municipal.

³⁹ De gran utilidad práctica en el ámbito local resulta la Guía "PROTECCIÓN DE DATOS Y ADMINISTRACIÓN LOCAL" (septiembre de 2019) publicada por la AEPD, en colaboración con la FEMP y COSITAL, que servirá para despejar las dudas que pudiesen plantearse en los no pocos casos de colisión entre el principio de transparencia y de publicidad con la normativa aplicable en materia de protección de datos de carácter personal. <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>

⁴⁰ La Ley impone la obligación de incluir un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. Asimismo, deberán ser objeto de publicación los aspectos relativos a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa.

- Los órganos de gobierno u organización municipal, en los términos de la LRBRL, responderá a las reglas previstas en el art. 20⁴¹ de dicha ley, que distingue entre los **órganos necesarios**: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Pleno, Comisión Especial de Cuentas (órganos de existencia obligatoria en todos los municipios, con independencia de su población), Junta de Gobierno Local (existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento Orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento), Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones (existe en los municipios de gran población y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su reglamento orgánico) y el Consejo Social de la Ciudad (necesario sólo para los municipios de gran población a los que se les aplica el Título X de la LRBRL); y los **órganos complementarios**⁴² que son los establecidos y regulados por los Reglamentos Orgánicos de cada municipio o, en su defecto, por las leyes Autonómicas de los mismos.

- La administración municipal, por su parte, integra al personal al servicio de las entidades locales, conforme a lo prevenido en el art. 89 de la LRBRL⁴³. Esta administración se organizará en diferentes departamentos o unidades administrativas en función de las competencias materiales y funcionales que tenga atribuidas subdividiéndose, a su vez, en servicios, áreas, secciones y/o negociados en función, principalmente, de su tamaño y del volumen de servicios públicos que preste la Entidad local en sí a la ciudadanía.

Es habitual que las webs de los Ayuntamientos, faciliten la información relativa a los órganos necesarios de la Corporación, ampliándose aquélla a los órganos complementarios fundamentalmente en aquellos municipios que cuentan con una mayor población. Sin embargo, respecto a la administración municipal, la información suele reducirse a las áreas o unidades administrativas en que se estructura el Ayuntamiento, salvo que se cuente con una RPT, en cuyo caso se podría disponer de más información al respecto. Sin embargo, en los municipios de menos de 1.000 habitantes suele ser frecuente, salvo pocas excepciones, que ni siquiera se publique la información sobre el presidente y los miembros del Pleno de la Corporación o que, en caso de existir la misma, ésta se encuentre desactualizada.

* **Información relativa a la planificación.**- Deben publicarse los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios

⁴¹ El art. 20 de la LRBRL, dejando aparte a aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, contempla una serie de reglas para determinar los órganos municipales que se consideran necesarios y aquéllos que tienen carácter complementario, estableciendo unos mínimos legales en la configuración de los necesarios aplicables a todos los municipios con independencia de cuál sea su población, y después dejando un amplio margen a los entes locales para que en el ejercicio de la potestad de autoorganización y reglamentaria que legalmente tienen conferida (art. 4.1º a) de la LRBRL) y en virtud del principio de la autonomía local, puedan crear y regular otros órganos de carácter complementario, con respeto a las previsiones que pudiesen contenerse en la legislación autonómica al respecto.

⁴² Entre ellos pueden señalarse los Concejales y Diputados delegados, las Comisiones Informativas, los Consejos Sectoriales y los Órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios (como pueden ser los pedáneos en el caso de municipios de régimen ordinario, o los distritos para los municipios de régimen especial del Título X).

⁴³ Este personal está integrado por funcionarios de carrera, contratados en régimen de derecho laboral y personal eventual que desempeña puestos de confianza o asesoramiento especial. Junto a dicho personal, deben tenerse en cuenta también las previsiones que la propia LRBRL hace del personal directivo profesional (art. 13 del EBEP) para los municipios de gran población regidos por el Título X de dicha norma. Así, el art. 130 de la LRBRL recoge de forma expresa un catálogo de puestos de trabajo a los que se le da la consideración legal de órgano directivo, incluyendo en dicha consideración a los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales (Administración instrumental).

y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

Respecto a esta obligación, especialmente importante y cada vez más cumplida por los Ayuntamientos resulta la obligación relativa al Plan Anual Normativo⁴⁴, que contiene las iniciativas en materia de Ordenanzas y Reglamentos municipales (ya sean éstas de nueva aprobación o bien de revisión o modificación) y que deben publicarse en el portal de transparencia correspondiente.

Por otra parte, numerosos ayuntamientos han elaborado y publicado Planes Estratégicos o de Desarrollo Local, resultando reseñables los publicados en materia medioambiental o de desarrollo urbano sostenible, en cumplimiento de las directrices que en su momento marcó la Agenda Local 21⁴⁵, como precedente de la más ambiciosa y actual Agenda 2030.

Especial mención, respecto de esta última, merece la Guía práctica publicada en el mes de mayo de 2019 por la Red vasca de municipios sostenibles intitulada “Agenda 2030 LOCAL Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local⁴⁶”, en la que se establecen una serie de pautas para que los ayuntamientos puedan elaborar y disponer de un Plan de Acción de Agenda 2030 Local, así como un sistema de indicadores para su seguimiento. Dicho Plan deberá contener los siguientes aspectos: líneas estratégicas (objetivos fundamentales de mejora del municipio que se quieren alcanzar con el plan); programas de actuación (objetivos específicos de intervención orientados a la consecución de las líneas estratégicas); acciones (iniciativas o proyectos concretos a realizar por y en el municipio) y los indicadores municipales de desarrollo sostenible.

Poco más tarde, la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 en colaboración con la FEMP también ha publicado la Guía para la Localización de la Agenda 2030⁴⁷, presentándose a sus principales destinatarios, las Entidades Locales, como un marco homogéneo de planificación más eficiente del desarrollo sostenible en el territorio y en sinergia con los diferentes niveles de gobierno desde un enfoque de lo local a lo global y viceversa, sirviendo al mismo tiempo como hoja de ruta para una mejor planificación, seguimiento y medición de los resultados obtenidos en cuanto a la implementación de los ODS en el ámbito local.

⁴⁴ Los arts. 130.1 y 132 de la LPAC regulan la planificación normativa y la evaluación retrospectiva de impacto: las administraciones públicas elaborarán y harán público en su portal de la transparencia un «plan normativo» con las iniciativas legales y reglamentarias que vayan a elevar para su aprobación en el año siguiente (art. 132), así como informes sobre el resultado de la evaluación *ex post*, que se destinará a comprobar si las normas vigentes han conseguido los objetivos previstos y si estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas, así como a ajustarlas a los principios de buena regulación (art. 130.1).

⁴⁵ La Agenda 21 o, también llamada, Programación 21 hunde sus raíces en La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro (Brasil, junio de 1992), con el fin de disminuir a nivel mundial y de manera local el impacto ambiental que produce la vida en las ciudades. Tras adherirse en sus orígenes 173 países, dos años después en Aalborg Dinamarca se firmaría otro importante instrumento como La Carta de Aalborg, donde se complementarían y perfilarían las directrices y medidas que recogía el documento inicial.

⁴⁶ Agenda 2030 Local “Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local”. Ithobe, S.A. Sociedad Pública de Gestión Ambiental Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda Gobierno Vasco, mayo 2019. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/agenda2030local/es_def/adjuntos/Agenda_local_2030_guia_practica_cas.pdf

⁴⁷ Guía para la localización de la Agenda 2030. Secretaría de Estado de la Agenda 2030, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030, diciembre 2020. https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Guia_para_Localizacion_de_la_Agenda_2030.pdf

4.2.- Información de relevancia jurídica.

De las obligaciones previstas en el art. 7 de la Ley 19/2013, únicamente entendemos aplicables a la esfera local, con las matizaciones oportunas, las relativas a la información siguiente:

*** Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.**- El art. 2.2º del RD 128/2018 atribuye a quienes ostenten las responsabilidades administrativas de las funciones de la Secretaría y de la Intervención-Tesorería, la dirección de los servicios encargados de su realización⁴⁸, lo que implica que, gracias a la configuración jurídica como órgano administrativo que realiza el art. 6.1º de la LRJSP, aquéllos puedan dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cada vez son más frecuentes las instrucciones elaboradas por los órganos de la Secretaría y de la Intervención (en ocasiones, conjuntamente por ambos⁴⁹) que se publican en el portal de transparencia de los Ayuntamientos y que versan sobre muy distintos ámbitos, como p.e. en materia de contratos menores, de convenios de colaboración, de protección de datos...etc., teniendo la mayoría de ellas la finalidad de coordinar las tareas burocráticas que desarrollan los distintos servicios municipales en los aspectos jurídico-administrativos (efectos más bien internos) o la de informar a la ciudadanía sobre determinados trámites o plazos, o la forma de presentación de documentos en la Administración⁵⁰ (con efectos, por tanto, también externos).

*** Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda.**- En parecidos términos se expresa el art. 133.2º de la LPAC al recoger la obligación consistente en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades (apartado segundo, primer inciso). Podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma cuyos fines guarden relación directa con su objeto (apartado segundo, segundo inciso). Debe entenderse que, en el ámbito local, tales preceptos resultan de aplicación siempre que así se prevea en la legislación autonómica de desarrollo correspondiente o que la propia Entidad Local así lo haya

⁴⁸ Lo que debe entenderse, sin perjuicio de las atribuciones de los órganos de gobierno de la Corporación Local en materia de organización de los servicios administrativos.

⁴⁹ Un ejemplo de ello es la Instrucción conjunta de la Intervención y de la Secretaría municipal relativa al procedimiento a seguir, legislación aplicable y documentación que debe obrar en los expedientes de tramitación de contratos menores en el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, de 10 de septiembre de 2020. https://sede.puertolumbreras.regiondemurcia.es/web/transparencia/QXl1bnRhbWllbnRvIGRIIFB1ZlXj0byBMdW1icmVvYyYXN_AQEAy/30033

⁵⁰ En el Ayuntamiento de Candelaria se publicó la Instrucción de Secretaría relativa a la presentación de documentos en el registro electrónico de la sede electrónica (17 de abril de 2020) al objeto de informar a los empleados públicos y también a los ciudadanos de la implantación reciente de dicho registro electrónico, precisamente para paliar los efectos de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19 que impide el desplazamiento al registro de forma presencial. <https://www.candelaria.es/wp-content/uploads/2020/04/INSTRUCCION%20N-DE-SECRETARIA-PRESENTACION%20N-DE-DOCUMENTOS-EN-EL-REGISTRO-ELECTRONICO-DE-LA-SEDE-ELECTRONICA.pdf>

acordado en ejercicio de su potestad reglamentaria y de autoorganización, a tenor de la interpretación que hace el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo⁵¹, aun cuando la misma se refiera únicamente al reparto competencial constitucionalmente previsto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin hacer una mínima mención al principio de la autonomía local.

*** Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.-** Especial significación cobra el trámite de la información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas en los procedimientos⁵² regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Lo que resulta también predicable en la esfera urbanística, para lo que habrá de atenderse (sin perjuicio de lo establecido en la legislación básica estatal⁵³ en la materia) a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente, al corresponder a las CCAA la competencia exclusiva en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por su parte, en los procedimientos de expropiación forzosa, la Administración Local expropiante deberá someter a exposición pública la relación de bienes y derechos que hubieran de resultar afectados por la ocupación, en los términos establecidos en el art. 16 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957.

Asimismo, en el ámbito patrimonial el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio) prevé el trámite de información pública, entre otros, en los siguientes procedimientos:

- Expedientes de alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales (art. 8.2º);
- Expedientes de concesión sobre bienes de dominio público (art. 87.4º);

⁵¹ El FJ 7º b) de dicha sentencia dice, en extracto, lo que sigue: "(...) Los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña.

Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)". <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-8574>

⁵² Procedimientos de evaluación ambiental estratégica (ordinaria y simplificada) y de impacto ambiental de proyectos (ordinaria y simplificada).

⁵³ En el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), además del trámite de información pública previsto con carácter general para todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente (art. 25), la norma contempla dos procedimientos específicos en los que debe también observarse el cumplimiento del referido trámite:

- Procedimientos de alteración de la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 (art. 13.3º).
- Procedimientos de realojamiento (art. 19.4º).

- Expedientes de cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales (art. 110).

En materia de contratación administrativa, y sin perjuicio de lo que se dirá a continuación, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), incorpora de forma novedosa el sometimiento a información pública del estudio de viabilidad y del anteproyecto de construcción y explotación de las obras, como actuaciones preparatorias de los contratos de concesión de obras públicas y de servicios (arts. 247, 248 y 285.2º de la LCSP).

4.3.- Información económica, presupuestaria y estadística.

El art. 8.1º de la LTAIBG recoge un elenco de obligaciones que, en su gran mayoría, no aportan nada *ex novo* a lo que ya se regula (y se regulaba con carácter previo a su aprobación) por la normativa sectorial. En síntesis, las obligaciones de publicidad activa en este ámbito aplicables a las Entidades Locales son las que siguen:

* **Todos los contratos administrativos** (con el nivel de detalle requerido en el precitado artículo).- La LCSP, consciente de la importancia que representa la publicidad y transparencia de los procedimientos en la contratación pública para garantizar la igualdad de trato de los licitadores y la libre concurrencia en las licitaciones (art. 1), hace acopio de las obligaciones señaladas por la Ley de transparencia a lo largo de su articulado, aunque concentrándolas de forma específica en su art. 63, referido al Perfil del contratante⁵⁴. Si la regla general es, por tanto, la publicidad y la transparencia en la contratación cabría preguntarse qué supuestos, legalmente previstos, escapan a esa regla. Al respecto, pueden señalarse las siguientes excepciones a la norma:

- Podrán no publicarse determinados datos relativos a la celebración del contrato cuando se considere, justificándose debidamente en el expediente, que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas, o cuando se trate de contratos declarados secretos o reservados o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado (art. 154.7º de la LCSP⁵⁵).

- En los contratos administrativos tramitados de emergencia (art. 120 de la LCSP) no se exige al órgano de contratación la sujeción a los requisitos formales legalmente establecidos. Probablemente sea con ocasión del estado de alarma generado

⁵⁴ Téngase en cuenta que los perfiles de contratante de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público estatal deberán alojarse de manera obligatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma. En las páginas web institucionales de estos órganos se incluirá un enlace a su perfil de contratante situado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (art. 347.2º de la LCSP).

⁵⁵ Exige dicha disposición legal que, en todo caso, previa la decisión de no publicar unos determinados datos relativos a la celebración del contrato, los órganos de contratación deberán solicitar la emisión de informe por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que se aprecie si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden salvaguardar con su no publicación. No se requerirá dicho informe en caso de que con anterioridad se hubiese efectuado por el órgano de contratación consulta sobre una materia idéntica o análoga, sin perjuicio de la debida justificación de su exclusión en el expediente.

por la crisis sanitaria de la COVID-19⁵⁶ (y actualmente prorrogado hasta las 0.00 horas del día 9 de mayo de 2021) cuando más se esté haciendo uso⁵⁷ por parte de las Administraciones Públicas y, por ende, también de la local, de la tramitación de emergencia.

- Respecto a la publicación de la información relativa a los contratos menores, al igual que la ley de transparencia, el art. 63.4º de la LCSP contempla que la misma deberá realizarse al menos trimestralmente. No obstante, quedan exceptuados de dicha publicación, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. Esta excepción tiene importantes consecuencias prácticas en el ámbito de la Administración local, fundamentalmente en aquellos municipios de pequeña población, donde se recurre con frecuencia a la contratación menor (cuyo valor estimado, en muchos casos, suele ser desdeñable) lo que, lógicamente, dificultará el control y la adecuada evaluación de la misma por parte de los organismos competentes al no disponer de esta información⁵⁸.

* **La relación de los convenios suscritos, así como las encomiendas de gestión.**- Establece la LTAIBG que debe publicarse dicha relación con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Al respecto, si bien algunas Entidades Locales (especialmente, las de más de 20.000 habitantes) publiquen una relación de convenios suscritos en sus páginas de transparencia, la misma, sin embargo, no suele contener el detalle exigido por la ley y, en no pocos casos, aparece desactualizada.

* **Las subvenciones y ayudas públicas concedidas** (con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios).- Información ésta que a su vez ha de remitirse a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, al objeto de promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas. En el ámbito de las Entidades Locales será responsable de suministrar la información de forma exacta, completa, en plazo y respetando el modo de envío establecido, la Intervención u órgano que designe la propia Entidad Local (art. 20 de la LGS).

* **Los presupuestos** (con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento

⁵⁶ El art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, polariza la tramitación de emergencia extendiendo la aplicación del art. 120 de la LCSP en los siguientes términos: "La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 (...)".

⁵⁷ Sobre el principio de publicidad en los contratos de emergencia formalizados por las Administraciones Públicas durante la declaración del estado de alarma derivado del Covid-19 resulta de interés el Informe Especial al respecto de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), actualizado a fecha de 23 de junio de 2020. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/COVID-19/ies-emergencias-2020/IES-emergencias-23062020.pdf>

⁵⁸ Al respecto, presenta una gran utilidad práctica las conclusiones que se extraen del Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales, de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de fecha de 22 de diciembre de 2020. <https://www.tcu.es/repositorio/bb6a8a5e-2e7f-4245-beb1-eb76b0ba1e01/I1418.pdf>

de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas).- Suele ser frecuente que las Entidades Locales publiquen en su página de transparencia el presupuesto corriente, las bases de ejecución, así como el resto de documentación e informes preceptivos que integran el correspondiente expediente. Sin embargo, no suele publicarse el estado de ejecución con cierta periodicidad anual (que podría ser trimestral), como tampoco las modificaciones que a lo largo del ejercicio va experimentado el presupuesto.

*** Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.-** En relación a esta obligación constituye una infracción muy grave en materia de gestión económica presupuestaria (cuando se trate de una conducta culpable) el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas⁵⁹ regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable (art. 28 letra p) de la LTAIBG).

*** Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades.-** En el ámbito local, el régimen de las retribuciones⁶⁰ que se abonan a los concejales de la Corporación que tienen una dedicación exclusiva o parcial, así como las remuneraciones por asistencias a los órganos colegiados de la misma (Pleno, Junta de Gobierno y Comisiones Informativas) para aquéllos que no tengan ninguna dedicación, son fijadas en la sesión extraordinaria plenaria que se ha de celebrar dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la propia Corporación, a la que se refiere el art. 38 del ROF. Las Entidades Locales suelen cumplir con la obligación de publicidad activa que recae sobre el régimen de retribuciones de los concejales, si bien, y aunque la LTAIBG no lo exija, sería recomendable que también se publicase la percepción de otras cuantías por aquéllos por otros conceptos como las asistencias a órganos colegiados o las indemnizaciones y dietas derivadas del ejercicio del cargo.

*** Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.-** Esta obligación presenta un escaso grado de cumplimiento en el ámbito local, siendo difícil encontrar Entidades Locales (salvo algunos municipios de gran población, Diputaciones Provinciales o Cabildos/Consejos insulares) que la publiquen.

*** Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.-** Se remite la LTAIBG a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁶¹.

⁵⁹ Interesante al respecto resulta la web <https://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>, dependiente del Tribunal de Cuentas, como portal al servicio de cualquier ciudadano que permite acceder a la información sobre la gestión económica y financiera de las Entidades locales, deducida de sus Cuentas Generales rendidas, que incluye tanto las cuentas de la Entidad local principal, así como las de sus entidades dependientes y adscritas.

⁶⁰ El régimen retributivo de los concejales de las Corporaciones locales deberá, en todo caso, observar las limitaciones que, por razón de la cuantía y en atención a la población del municipio y naturaleza de la Corporación (entre otros criterios), se establecen en el art. 75 bis de la LRBRL.

⁶¹ El art. 75.7º de la LRBRL dispone al respecto: *“Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las autoliquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.*

* **La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.-** Dice la LTAIBG que esta información deberá publicarse en los términos que defina cada administración competente⁶². Quizá, lo más adecuado hubiese sido que la propia Ley de transparencia precisase unos parámetros o criterios mínimos a los que debiera sujetarse dicha información estadística que fuesen aplicables a todas las Administraciones públicas de forma homogénea, y sin perjuicio de una mayor concreción por estas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales.

* **Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.-** Si bien las Corporaciones locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición⁶³, existe un bajo grado de cumplimiento respecto a la obligación de publicar su patrimonio.

5.- CONCLUSIONES.

De los 8.131 municipios que conforman la planta municipal española, resulta que 5.002 de ellos tienen menos de 1.000 habitantes⁶⁴ y que alrededor de un 90% de las entidades locales que conforman Administración pública local de nuestro país se rigen por la normativa propia de los municipios de régimen ordinario.

Ello implica, irremediamente, unas limitaciones competenciales, presupuestarias y de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos que, lógicamente, van a dificultar el cumplimiento por parte de aquéllas de las distintas obligaciones que, en materia de publicidad activa, se prevén en la LTAIBG, si se compara con el grado de cumplimiento de las mismas respecto de grandes urbes que, como hemos visto, presenta mejores datos, según la información ofrecida por organismos como el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre otros.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.

b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto (...)."

⁶² La reforma del régimen local instrumentada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local introdujo el artículo 116 ter en la LRBRL, que impuso la obligación a todas las Entidades Locales de calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior, siendo de aplicación la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

⁶³ Así lo establece el art. 17 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

⁶⁴ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística del mes de abril de 2021. Pueden consultarse aquí: https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf

Por otra parte, debemos partir de la idea de que la implementación de la transparencia en la entidad local de que se trate, únicamente puede tener lugar si en ésta previamente se ha implantado la administración electrónica.

No olvidemos que las Entidades locales deben ejecutar políticas de tratamiento y gestión de la información pública que garanticen su fiabilidad, actualización permanente, integridad y autenticidad, y adoptar aquellas medidas que resulten necesarias en aras a facilitar su acceso, localización y divulgación, así como la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad, el control de la veracidad y la reutilización de la información publicada. Esta información o publicidad activa en materia de transparencia debe publicarse en formato electrónico, en la sede electrónica o en la página web de la entidad, de forma periódica y actualizada, de manera clara y estructurada, y entendible, con fácil acceso y gratuito, y a poder ser en formatos reutilizables (art. 5.4º de la LTAIBG).

Importante al respecto, resulta el reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, cuya propia Exposición de Motivos adelanta que *“En definitiva, el Reglamento que aprueba este real decreto persigue los cuatro grandes objetivos mencionados: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia⁶⁵ y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica”*.

Quizá, una buena forma de trasladar todas estas obligaciones de administración electrónica y de transparencia a las Entidades locales de municipios con pequeña población sería el partir de una planificación realista al respecto, en la que el propio gobierno local tomase conciencia de cuáles son las deficiencias, obstáculos e inconvenientes que el ayuntamiento puede encontrar para la implementación y cumplimiento de las citadas obligaciones y, una vez identificados, realizar una puesta en común de medidas, acciones y metas que permitan conseguir, a largo plazo, los objetivos y resultados planificados. Esa puesta en común debería reflejarse en un compromiso institucional que albergase si no a la totalidad, a la mayoría de los grupos políticos con representación municipal, a los efectos de garantizar la continuidad y dirección estratégica, más allá de un ciclo de gobierno, con el fin de generar predictibilidad y estabilidad que permita lograr impactos transformadores en los objetivos identificados.

Por otra parte, la anterior declaración institucional debe materializarse a nivel organizativo interno mediante la implantación y seguimiento de procedimientos específicos que implique al personal al servicio de la entidad en la consecución del cumplimiento de las referidas obligaciones, y de la captación de aquellos recursos de todo orden (materiales, técnicos, financieros e, inclusive, personales) necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa previstas en la legislación vigente, además de crear un portal de transparencia propio de la entidad local (si bien la mayoría de las entidades lo tienen, gracias a la asistencia de las diputaciones o comunidades autónomas), fundamentalmente respecto de

⁶⁵ Especial mención merece el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, que persigue la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, la transparencia y eliminación de trabas administrativas a través de la automatización de la gestión, una mayor orientación a la personalización de servicios y a la experiencia de usuario, actuando todo ello de elemento catalizador de la innovación tecnológica de nuestro país desde el ámbito público. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4cd9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf

aquéllas en las que la información no es fácilmente localizable en la página web o la sede electrónica de la entidad, dificultando su conocimiento a la ciudadanía.

Es importante, asimismo, que exista una comunicación continua y fluida a la ciudadanía en la que se trasladen todos los pasos que el gobierno local vaya dando al respecto (a través de notas de prensa en web institucional, visibilizarían en medios de comunicación y redes sociales, talleres y charlas, etc.), facilitando así la información y la participación de la sociedad en este proceso. Lógicamente, como base de la participación ciudadana, debe fomentarse la rendición de cuentas en todos los niveles de la acción municipal.

Además de todo lo anterior, no podemos pasar desapercibido el importantísimo papel que en todo este proceso transformador y de gobierno abierto de las Entidades locales deben jugar otras instancias multinivel, como la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas mediante la cooperación económica, técnica y administrativa⁶⁶ con la Administración local, y la función de asistencia a los municipios que la ley⁶⁷ atribuye a las Diputaciones Provinciales.

Finalmente, de una forma u otra, el cumplimiento de los 17 ODS (no sólo del nº 16) gravita sobre la transparencia, pues cabría preguntarse si sería realmente posible conseguir tales objetivos si en la línea de ruta marcada para su consecución, y en cada uno de sus pasos, no se incluye a la totalidad de actores, organizaciones, asociaciones y redes que componen el tejido social de una concreta población a través de un proceso constructivo de participación activa y rendición de cuentas de las actuaciones desarrolladas y resultados obtenidos.

La respuesta a la anterior cuestión, lógicamente, ha de ser negativa, lo que vislumbra el carácter transversal y naturaleza vertebradora que ostenta la transparencia respecto al cumplimiento de los ODS, erigiéndose la misma en instrumento clave para reforzar la legitimidad, interés, compromiso y corresponsabilidad que la sociedad en su conjunto tenemos (o deberíamos tener) en convertir en una realidad ese deseado desarrollo sostenible.

6.- BIBLIOGRAFÍA (y otra documentación consultada).

- **Blogs, revistas y libros.**

ALMONACID, V., “¿Qué es el buen gobierno?”, en *Blog Jurídico No solo Ayto.* Publicado el 18 de abril de 2015. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/04/18/que-es-buen-gobierno/#:~:text=aquel%20que%20se%20ejerce%20de,de%20satisfacci%C3%B3n%20en%20el%20ciudadano>

⁶⁶ El art. 57 de la LRBRL establece que dicha cooperación, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

⁶⁷ El art. 36 de la LRBRL regula las competencias propias de las Diputaciones (o entidades equivalentes), siendo de especial interés para un mejor cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, la contemplada en la letra g) del párrafo 1º, referida a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

CAMPOS ACUÑA, M.C., “Las entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Revista Digital CEMCI*. Núm. 23 de abril a septiembre de 2014, pág. 7. <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>

NASER, A. y CONCHA, G., “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, Colección Documentos de Proyectos, Núm. 465. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, febrero 2012, pág. 30. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3969/S2012004_es.pdf

PALOMARES HERRERA, M., “Estudio comparado sobre transparencia y derecho de acceso en el ámbito internacional y su influencia en España”, en *Revista de Derecho*, Vol. 6, 2017, págs. 123-153. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5877166.pdf>

RAMS RAMOS, L., “Derecho de acceso a archivos y registros administrativos”. Ed. Reus, 9 diciembre de 2018, págs. 48 y ss.

- **Instrumentos internacionales y comunitarios.**

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Declaración 17 relativa al derecho de acceso a la información del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, el 7 de febrero de 1992), pág. 229.

https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, diciembre de 2000).

https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2001-81331>

Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Tromsø, 18 de junio de 2009).

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York, 25 de septiembre de 2015).

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

- **Legislación española.**

Constitución española, de 6 de diciembre de 1978 (CE).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-17958>

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROFEL).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-33252>

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19814>

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-3760>

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580>

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5032>

- **Guías, planes, informes y otros.**

Ordenanza tipo de "Transparencia, acceso a la información y reutilización" de la FEMP, mayo 2014.

<http://femp.femp.es/files/3580-1352-fichero/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>

"Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible", Consejo de Ministros, julio 2018.

<http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documentos/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

Informe 310/2016, de 30 de mayo, de la AEPD.

<https://www.aepd.es/es/documento/2015-0310.pdf>

Guía “*Protección de datos y Administración Local*” de la AEPD, septiembre 2019.

<https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>

Agenda 2030 Local “*Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local*”. Ihobe, S.A. Sociedad Pública de Gestión Ambiental Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda Gobierno Vasco, mayo 2019.

https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/agenda2030local/es_def/adjuntos/Agenda_local_2030_guia_practica_cas.pdf

Guía para la localización de la Agenda 2030. Secretaría de Estado de la Agenda 2030, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030, diciembre 2020.

https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Guia_para_Localizacion_de_la_Agenda_2030.pdf

Instrucción conjunta de la Intervención y de la Secretaría municipal relativa al procedimiento a seguir, legislación aplicable y documentación que debe obrar en los expedientes de tramitación de contratos menores en el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, de 10 de septiembre de 2020.

<https://sede.puertolumbreras.regiondemurcia.es/web/transparencia/QX11bnRhbWllbnRvIGRIIFB1ZXJ0byBMdWlcmVyYXNAQEAY/30033>

Instrucción de Secretaría relativa a la presentación de documentos en el registro electrónico de la sede electrónica del Ayuntamiento de La Candelaria, de 17 de abril de 2020.

<https://www.candelaria.es/wp-content/uploads/2020/04/INSTRUCCI%C3%93N-DE-SECRETARIA-PRESENTACI%C3%93N-DE-DOCUMENTOS-EN-EL-REGISTRO-ELECTR%C3%93NICO-DE-LA-SEDE-ELECTR%C3%93NICA.pdf>

Informe Especial de Supervisión del principio de publicidad en los contratos de emergencia formalizados durante la declaración del estado de alarma derivado del Covid-19 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), actualizado a fecha de 23 de junio de 2020.

<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/COVID-19/ies-emergencias-2020/IES-emergencias-23062020.pdf>

Informe de fiscalización del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las entidades locales, de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de fecha de 22 de diciembre de 2020.

<https://www.tcu.es/repositorio/bb6a8a5e-2e7f-4245-beb1-eb76b0ba1e01/I1418.pdf>

Infografía de los municipios españoles del Instituto Nacional de Estadística, abril 2021.

https://www.ine.es/infografias/infografia_padron.pdf

Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, octubre 2020.

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf.

- **Doctrina constitucional.**

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio.

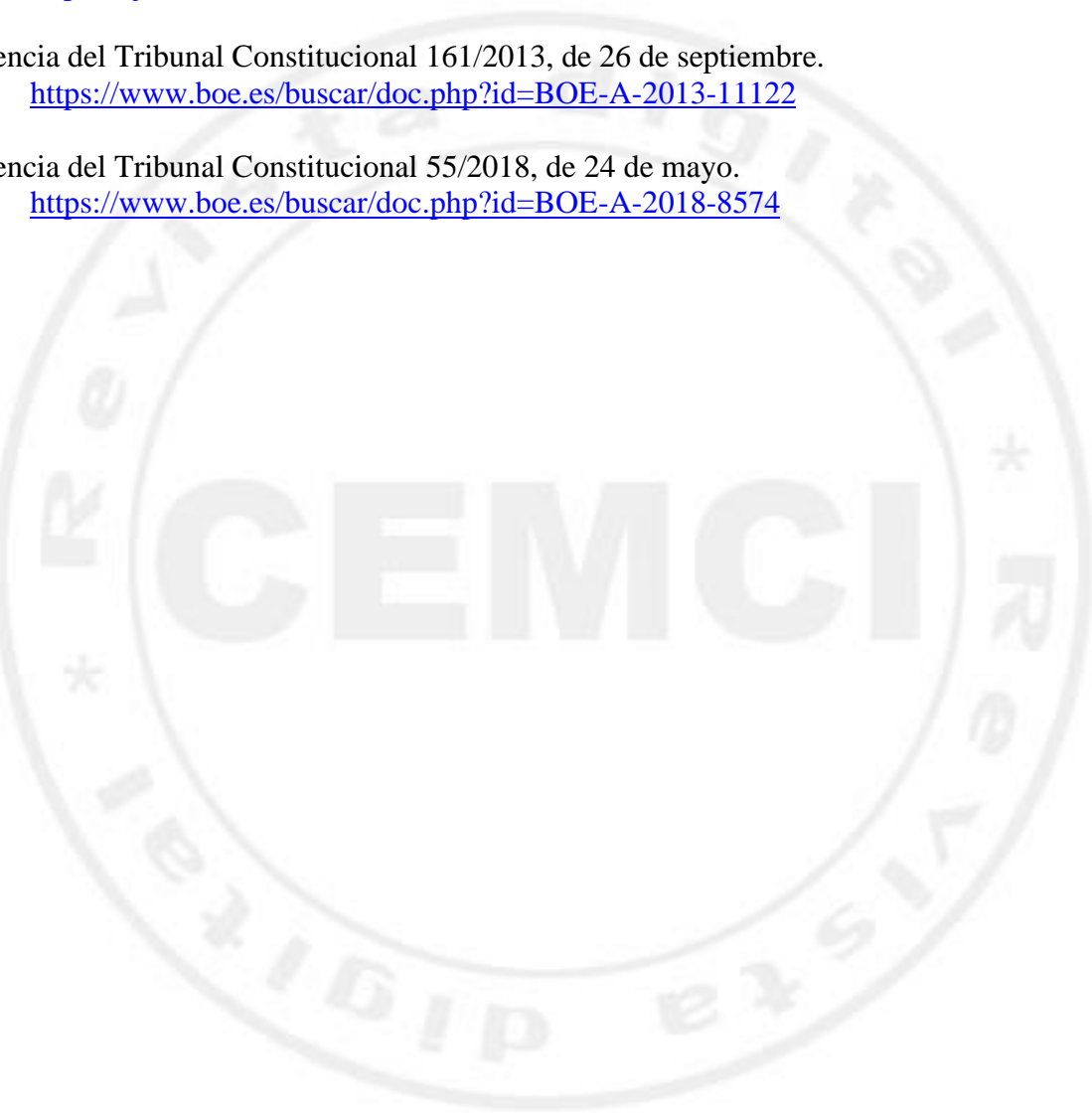
<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>

Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2013, de 26 de septiembre.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-11122>

Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-8574>



CRITERIOS PARA LA IMPLANTACIÓN DE CIERTAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS: ACTIVIDADES GANADERAS EN SUELO NO URBANIZABLE.

Dolores María GALLARDO RUBIO.

Arquitecta de la Sección de Urbanismo del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación de Granada.

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado con aprovechamiento del Curso sobre Licencias Ambientales en Andalucía. CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Clasificación de las actividades ganaderas.
3. Afección urbanística de las explotaciones ganaderas.
4. Coordinación normativa sectorial y territorial.
5. Medidas correctoras y condicionados ambientales.
6. Principales autorizaciones y concesiones ambientales.
7. Normativa.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

Los usos y actuaciones permitidas en suelo clasificado como no urbanizable se regulan en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. El régimen del suelo no urbanizable se contiene en la sección segunda del capítulo segundo de la norma (que está integrado por el artículo 52). De acuerdo con el citado precepto legal, en su remisión al artículo 50.B).a), en dicha clase de suelo se permite “la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino, ni de las características de la explotación. Los trabajos e instalaciones que se lleven a cabo en los terrenos quedan sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil y administrativa aplicables por razón de la materia y, cuando consistan en instalaciones u obras, deben realizarse, además, de conformidad con la ordenación urbanística aplicable”.

Por tanto, el legislador autonómico admite que en los terrenos clasificados como no urbanizable se desarrollen las obras o instalaciones precisas para la implantación de explotaciones ganaderas, conforme a la naturaleza de los terrenos.

Por otro lado, el artículo 52.1.C) admite en suelo no urbanizable, además, aquellas actuaciones de interés público, previa aprobación del correspondiente Proyecto de Actuación o Plan Especial; instrumentos urbanísticos que tienen como objeto declarar un uso de interés público, atendiendo a sus características y lugar de emplazamiento. Se trata de usos que se admiten con carácter excepcional ya que no son los propios y tradicionales en suelos que han de ser preservados de la actuación urbanizadora.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES GANADERAS.

Según el sistema productivo:

- Explotación ganadera extensiva. Aquella en la que los animales no se encuentran alojados ni son alimentados dentro de las instalaciones de forma permanente, alimentándose fundamentalmente mediante el aprovechamiento directo de los recursos agroforestales de la explotación, principalmente mediante pastoreo, sin superar una carga ganadera de 1,5 U.G.M. por hectárea.
- Explotación ganadera intensiva. Aquella en la que los animales se encuentran alojados y son alimentados dentro de las instalaciones de forma permanente, además la carga ganadera de la explotación superará el 1,5 U.G.M. por hectárea.
- Explotación mixta. Aquella en la que coexisten partes de los sistemas de producción intensivo y extensivo, entre las que se considerarán las explotaciones de rumiantes basadas en un sistema de manejo basado en el pastoreo durante el día, en el exterior de la base territorial de la explotación, y estabulación durante la noche, momento en el que pueden recibir alimentación suplementaria.

Según la capacidad productiva:

- Explotaciones de autoconsumo. Son aquellas cuya producción se utiliza para satisfacer las necesidades de la persona titular de la explotación y que no supera las unidades de ganado mayor (UGM) que se indican en la normativa específica para cada especie.
- Explotaciones de capacidad reducida. Son aquellas explotaciones en las que cada una de las unidades productivas que la conforman sean a su vez reducidas, siempre y cuando la suma de las cargas ganaderas máximas autorizadas no superen los 10 UGM.
- Explotaciones con clasificación según capacidad productiva en su normativa específica.

Se encuentran reguladas algunas especies, como pueden ser porcino, apícola y equino.

- Capacidad máxima autorizada. La capacidad máxima corresponde con el número máximo de animales que puede albergar la explotación, según dictamine la autoridad competente y en función de la legislación vigente. Según la especie de que se trate puede ser necesario establecer las capacidades máximas por categorías, así como su expresión en UGM, y la misma deberá venir reflejada en la correspondiente resolución de inscripción en el Registro.

3. AFECCIÓN URBANÍSTICA DE LAS EXPLOTACIONES GANADERAS.

La autorización de actividades ganaderas en suelo no urbanizable se puede realizar de acuerdo con dos categorías; en primer lugar con la consideración de usos propios, en aquellos casos en que las características de la explotación sea conforme a la naturaleza propia del suelo en el que se implantan, o, en segundo lugar, previa declaración de dichos usos como usos de interés público, en el caso de que las características de la explotación ya no sean propias de la naturaleza propia del suelo en el que se pretendan desarrollar.

Las actividades que tienen la consideración de usos propios son las explotaciones de ganadería de menor entidad y son las de menor producción. Cuando las actividades ganaderas se asimilan a actividades industriales, lo que ocurre en aquellos casos en los que la actividad se desvincula de la naturaleza propia del terreno desarrollándose en establos, naves o granjas donde los animales están encerrados con alimentación adecuada y formas de reproducción que logran una mayor producción. Este tipo de explotación deja de ser la propia del suelo en el que se implantan y su viabilidad urbanística requiere que, dichos usos sean declarados como de interés público por el municipio.

En este sentido, el Plan Especial de Protección del Medio Físico (Anexo III) contiene una definición de las actividades que están destinadas a la producción comercial de animales o sus productos, que son aquellas con capacidad de alojamiento superior a 250 cabezas de bovinos, o 500 porcinos; o 1.000 cabezas de caprinos u ovinos; o 2.000 conejos o 10.000 aves.

4. COORDINACIÓN NORMATIVA SECTORIAL Y TERRITORIAL.

Además de la regulación urbanística, comentada en el punto anterior, la normativa en materia de protección ambiental afecta a los usos ganaderos de un modo sustancial. La normativa ambiental pretende controlar los efectos ambientales de dichas explotaciones, ya que al desarrollarse en suelos no urbanizables requieren de un control especial en aras de garantizar la preservación de los valores ambientales del medio natural. Dicha norma en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), en la cual, se establecen unos mecanismos de control de los efectos de dichas actividades en función del ganado (vacuno, equino, aviar, porcino, conejos, caprino y ovino) y del número de cabezas del mismo.

En dicha Ley, se establece en su artículo 17.2, las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental regulados en esta ley, no podrán ser

objeto de licencia municipal de funcionamiento de la actividad, autorización sustantiva o ejecución o cuando proceda, declaración responsable o comunicación, sin la previa resolución del correspondiente procedimiento, especificado en el Anexo I de dicha Ley, que establece las “Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental”, en donde se especifican las explotaciones ganaderas que están sometidas a Control ambiental y son las siguientes:

Autorización ambiental integrada:

CATEGORÍA 10.8. Instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos que dispongan de más de:

- a) 40.000 plazas si se trata de gallinas ponedoras o del número equivalente en excreta de nitrógeno para otras orientaciones productivas de aves de corral, siendo para el caso de pollos de engorde de 85.000.
- b) 2.000 plazas para cerdos de cebo de más de 30 Kg y 2.500 plazas para cerdos de cebo de más de 20 Kg.
- c) 750 plazas para cerdas reproductoras.

Autorización ambiental unificada (con procedimiento abreviado):

CATEGORÍA 10.9. Instalaciones destinadas a la cría de animales en explotaciones ganaderas reguladas por el Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas y que superen las siguientes capacidades (no incluidas en el epígrafe anterior):

- a) 55.000 plazas para pollos de engorde o del número equivalente en excreta de nitrógeno para otras orientaciones productivas de aves de corral.
- b) 2.000 plazas para ganado ovino o caprino.
- c) 300 plazas para ganado vacuno de leche.
- d) 600 plazas para vacuno de cebo
- e) 20.000 plazas para conejos.
- f) Especies no autóctonas no incluidas en apartados anteriores.

CATEGORÍA 9.9. Instalaciones para la acuicultura intensiva que tenga una capacidad de producción superior a 500 toneladas al año.

CATEGORÍA 13.59. Parques zoológicos en suelo no urbanizable.

Calificación ambiental:

CATEGORÍA 10.10. Instalaciones de las Categorías 10.8 y 10.9 por debajo de los umbrales señalados en ella, que no se destinen al autoconsumo.

CATEGORÍA 13.60. Parques zoológicos en suelo urbano o urbanizable.

CATEGORÍA 13.61. Instalaciones para vermicultura o vermicompostaje. Lombricultura.

CATEGORÍA 13.55. Centros para fomento y cuidado de animales de compañía: Comprende los centros que tienen por objeto la producción, explotación, tratamiento, alojamiento temporal y/o permanente de animales de compañía, incluyendo los criaderos, las residencias, los centros para el tratamiento higiénico, las escuelas de adiestramiento, las pajarerías y otros centros para el fomento y cuidado de animales de compañía.

Calificación ambiental mediante declaración responsable:

CATEGORÍA 13.22. Doma de animales y picaderos.

CATEGORÍA 13.55.BIS. Establecimientos de venta de animales.

La Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, de ámbito estatal, en su artículo 36 establece que las explotaciones de animales de nueva instalación o ampliación de las existentes, deberán cumplir con las distancias mínimas que se establezcan respecto a poblaciones, carreteras, caminos y otras explotaciones o instalaciones que puedan representar una posible fuente o medio de contagio de enfermedades, además de disponer de la previa autorización de la autoridad competente. En todo caso, las explotaciones intensivas y los alojamientos en las extensivas deberán estar aislados, de tal forma que se limite y regule sanitariamente el libre acceso de personas, animales y vehículos.

El Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía, debido a que todas las explotaciones ganaderas deberán estar registradas en la Comunidad Autónoma en donde radiquen. La inscripción en el Registro será requisito indispensable para el inicio de la actividad.

Además de la normativa especificada anteriormente, las distintas explotaciones ganaderas existentes estarán reguladas por su normativa específica de regulación.

5. MEDIDAS CORRECTORAS Y CONDICIONADOS AMBIENTALES.

Se describen a continuación una relación de buenas prácticas ambientales agrupadas en torno a la problemática ambiental que contribuyen a minimizar:

5.1 Atmósfera.

La mayoría de los gases producidos por la ganadería se generan como consecuencia de procesos naturales, tales como el metabolismo animal y la degradación de los purines o estiércoles. Su emisión depende de diferentes factores asociados al diseño y mantenimiento de las instalaciones, así como a la gestión que se realice durante los

procesos de almacenamiento, tratamiento y reutilización agrícola de los purines o estiércoles.

Para minimizar estos efectos se pueden tomar las siguientes medidas:

- Reducir la evaporación de gases desde la superficie en el almacenamiento del purín. Favorecer la aparición de costra en su superficie si la agitación es mínima.
- Utilizar cubiertas en los almacenamientos de purín para reducir las emisiones y los olores.
- Evitar en la medida de lo posible la localización de balsas o estercoleros en la dirección de los vientos dominantes. Implantar barreras naturales como setos y árboles para minimizar los olores.

5.2. Ruidos.

El ruido producido en este tipo de instalaciones no se considera un problema medioambiental grave, pero puede tener relevancia en granjas situadas en las proximidades de núcleos habitados. Además, el ruido es un factor a considerar desde el punto de vista del bienestar de los animales y en los planes de prevención de riesgos laborales a aplicar en las explotaciones.

En general, se puede reducir el ruido:

- Uso de sistemas en naves cerradas y/o colocar aislamiento acústico.
- Planificando las actividades más ruidosas (distribución del alimento, carga de animales, ...) en horarios adecuados.
- Usando barreras naturales (setos, arbolado, ...)
- Aplicando equipamientos más silenciosos.

5.3. Agua.

5.3.1. Limpieza de las instalaciones

Unas prácticas de limpieza adecuadas son fundamentales para el ahorro del agua. El sistema que habitualmente se emplea para la limpieza de instalaciones es una manguera con agua caliente que, en algunos casos, cuenta con boquilla a presión.

Normalmente la limpieza se hace sin tener en cuenta el consumo de agua, de energía o de productos de limpieza.

Algunas prácticas a tener en cuenta son:

- Comenzar la limpieza nada más terminar el trabajo, con la suciedad aún blanda.
- Realizar una limpieza previa en seco para eliminar los restos orgánicos de mayor tamaño, de esta manera se necesita menos agua para arrastrarlos.

- Usar mangueras con boquilla y válvulas de apertura/cierre y de pequeño diámetro.
- Proyectar sobre la superficie que se va a limpiar agua a una presión elevada y caliente (cada 10°C de incremento de la temperatura la eficacia de la limpieza se duplica.)
- Proyectar sobre la superficie que se va a limpiar espuma que se enjuaga tras reposar, cuando la suciedad está blanda, con agua a baja presión.
- Utilizar túneles, armarios o cabinas de lavado para la limpieza de maquinaria y pequeños utensilios.
- Las paredes y suelos de las instalaciones deben ser lisos y fáciles de lavar.

5.3.2. Recogida del agua de lluvia.

Esta buena práctica está orientada a realizar una instalación en los tejados de las naves y almacenes de las explotaciones, con el fin de recoger el agua de lluvia, almacenarla y posteriormente darle uso. También se evita mezclar el agua de lluvia con otros efluentes, como pueden ser las escorrentías de las deyecciones.

La instalación consiste en crear una red de canalones en los tejados que conduzca el agua de recogida a un depósito. Una vez almacenada se le dará el uso oportuno (riego, baldeo, limpieza de instalaciones, etc....)

5.3.3. Evitar derrames en bebederos.

Al evitar el derrame del agua de los bebederos se logra que la cama de paja o viruta de los establos no esté muy húmeda, favoreciendo su retirada y posterior compostaje.

Se debe:

- Comprobar que la accesibilidad de los animales a los bebederos es buena.
- Instalar cubetas de recogida del agua vertida.
- Realizar limpieza periódica, así, además, se evita que el agua se contamine con carga orgánica.

5.3.4. Dosis adecuada de limpieza.

Cuando se utilicen productos de limpieza en las instalaciones, se deben utilizar las cantidades ajustadas a las recomendadas en la etiqueta del producto. La utilización de dosis mayores a las recomendadas no garantiza una mayor limpieza de las instalaciones, sin embargo, la carga contaminante de los vertidos se incrementa y se produce una pérdida de materia prima.

Para la realización de esta buena práctica pueden tenerse en cuenta:

- Revisión de los productos de limpieza utilizados para conocer las dosis recomendadas y formas de aplicación correctas.
- Evaluar resultados y reajustar dosis en caso de ser necesario.

5.4. Energía.

5.4.1. Control de consumos.

Esta práctica es transversal tanto al aspecto ambiental Energía como al Agua, ya que lo que se pretende es un control en la explotación del consumo de agua, electricidad y combustibles.

Se aconseja anotar los consumos producidos con cierta periodicidad, de forma que se pongan de manifiesto situaciones anormales de averías, fugas de agua, etc....

5.4.2. Ventilación natural.

Dentro de explotaciones ganaderas se producen emisiones difusas de diferentes gases, como pueden ser el CO₂, gases amoniacales, etc. Estos gases crean atmósferas perjudiciales para el bienestar animal y aumentan las enfermedades por lo que su extracción del interior de la granja es fundamental.

La ventilación de las naves puede realizarse de dos formas:

- Natural: a través de las ventanas y puertas.
- Forzada: a través de extractores y ventiladores.

La utilización de ventilación natural en aquellas ocasiones en las que sea posible, permite lograr ahorro en el consumo de energía.

5.4.3. Utilización de paja para lechos.

El uso de cama para la absorción de las deyecciones sólidas y líquidas es básico en la ganadería, ya que protege a los animales de las bajas temperaturas y de altas humedades. Evitando así, un sistema eléctrico adicional de aporte de calor al ganado.

5.4.4. Utilización de luz natural.

Al utilizar al máximo la luz natural que llega desde el exterior, se logra una reducción evidente del consumo de energía destinado a la iluminación. Se debe intentar que la utilización de la luz artificial, sea sólo un complemento para aquellos horarios o días en los cuales no se logre alcanzar la intensidad lumínica necesaria para la realización correcta del trabajo.

Para la realización de esta buena práctica se pueden tener en cuenta las siguientes medidas:

- Destinar aquellas zonas de la instalación con mayor entrada de iluminación natural para los puestos de trabajo y las zonas más oscuras para almacenes.
- Los colores claros para las paredes favorecen la iluminación, ya que son colores que reflejan más la luz.
- Realizar una limpieza periódica de las ventanas, tragaluces, claraboyas, ... para lograr una entrada mayor de luz.
- Colocar los puestos de trabajo de la forma que se logre un mayor aprovechamiento de la luz natural, o cerca de las ventanas.
- Utilización de cortinas con la mayor transparencia posible.

5.5. Residuos.

5.5.1. Revisión de stock de materias primas.

En cualquier explotación agropecuaria se dispone de algún tipo de materia prima almacenada. Esta buena práctica propone realizar una revisión de estos productos almacenados para conocer sus condiciones de almacenamiento y el tiempo que pueden permanecer almacenados.

Con ello evita la generación de residuos por caducidad de los productos. La práctica consiste en:

- Revisar los almacenes de la explotación, comprobando principalmente la caducidad de las materias primas y sus condiciones de almacenamiento.
- Rellenar un formato en el que se indique el nombre de la materia prima y la información recogida de ella (fecha de caducidad y condiciones de almacenamiento).
- Analizar la información obtenida, con la finalidad de detectar posibles productos a punto de caducar o que están mal almacenados.
- Reorganizar los almacenes: los productos que llevan más tiempo en stock se harán rotar para que sean los primeros en ser consumidos, con ello se reduce la posibilidad de generar residuos por caducidad.
- Almacenar en mejores condiciones (frío, no humedad) aquellos productos que se haya detectado que no estaban en correctas condiciones de almacenamiento.

5.5.2. Control de envoltorios y compra a granel.

La problemática de la generación de residuos provenientes de envases y embalajes es una de las más destacables a la hora de hablar de Residuos Sólidos Urbanos. La mayoría de las materias primas que se adquieren para las instalaciones llegan con distintos envoltorios: papel, cartón, plástico, etc. Una buena práctica medioambiental consiste en minimizar esta generación de residuos. Algunas ideas aplicables son:

- Consumir los productos en envases de mayor tamaño, con ello se logra reducir el número de envases generados. Incluso algunos productos pueden ser suministrados en depósitos retornables para reducir aún más la generación de residuos.
- Llegar a acuerdos con los suministradores para que los productos distribuidos dispongan de menos embalajes
- Compra de productos a granel siempre que sea posible.

5.5.3. Recogida selectiva de residuos no peligrosos.

La generación de residuos está alcanzando unos niveles muy preocupantes en la sociedad actual. La gestión de estos residuos supone unos costes económicos, además de necesitar cada vez más un mayor número de materias primas y recursos naturales para reponer los mal gestionados. El mundo agropecuario no es ajeno a esta problemática y debe poner en práctica la recogida selectiva de residuos no peligrosos, como papel, cartón, vidrio, ...

Se debe, por tanto:

- Identificar categorías de residuos no peligrosos generados (papel, cartón, vidrio, chatarra, cuerdas, ...)
- Revisar las instalaciones de la explotación para ubicar diferentes contenedores de recogida selectiva.
- Los residuos que se generen deben disponerse en sus contenedores correspondientes.
- Los contenedores llenos, deben llevarse a los contenedores selectivos del municipio o mancomunidad.

5.5.4. Gestión de subproductos: valorización.

Algunos de los residuos que se generen en las explotaciones ganaderas pueden ser valorizados y convertirse en una fuente de ingresos adicional para la explotación.

5.5.5. Almacenaje de deyecciones: estercolero.

Es obligatorio para las explotaciones ganaderas contar con un estercolero, que debe ser gestionado correctamente para lograr el menor impacto ambiental posible.

Como prácticas básicas se recomienda almacenar las deyecciones sólidas en una superficie estanca dotada de un punto bajo, de modo que se recojan los líquidos de rezume y se evacúen hacia las instalaciones de almacenaje o de tratamiento de efluentes.

El estercolero debe estar correctamente dimensionado con respecto a la instalación.

Finalmente, para evitar que se generen escorrentías producidas por el agua de lluvia, el estercolero se debe de tener techado e impermeabilizado.

5.5.6. Reducción de efectos residuales en los productos ganaderos.

Con el fin de garantizar una buena calidad en la producción ganadera y disminuir las posibles sustancias residuales en la carne, los tratamientos a realizar sobre los animales (utilización de productos químicos, antibióticos, hormonales, ...) debe realizarse siempre bajo prescripción veterinaria, según la Ley 8/2003 de Sanidad Animal.

Se debe intentar la aplicación de productos más naturales, siempre que sea posible, sustituyendo a los habituales productos químicos de síntesis y realizar una correcta gestión de los envases de los medicamentos.

Con esta práctica se contribuye a la disminución de la generación de residuos peligrosos en la explotación.

5.5.7. Almacenaje de purines.

Según el sistema de producción de la granja se producen deyecciones líquidas que van a parar a una balsa de purines.

Estas balsas de purines deben cumplir las siguientes condiciones:

- Estar construida con materiales impermeables tanto en la nave como en las paredes.
- Deben tener una valla perimetral de dos metros de altura como mínimo.
- Deben tener una capacidad para almacenar al menos los purines de seis meses de producción.
- Se deben realizar revisiones periódicas a fin de detectar grietas o fugas que debemos reparar.
- Para evitar emisiones a la atmósfera es conveniente que tengan una cobertura de plástico, de cortezas o de paja.

5.5.8. Separación de la fase líquida de la sólida en purines.

La intensificación de la producción cárnica ha traído como consecuencia la acumulación de grandes cantidades de purines generando un grave problema, sobre todo en zonas con alta carga ganadera en comparación con la superficie disponible.

Como solución se apunta a someter dichos purines a tratamientos de reducción de volumen, con lo cual se necesita menor espacio para el almacenamiento, se facilita el transporte, se reducen malos olores y, abaratando la aplicación a mayores distancias de la granja, se evita la saturación en materia orgánica de las parcelas cercanas.

La separación de fases se puede realizar con las siguientes técnicas:

- Separadores de fase líquida a base de filtros.
- Balsas de desecación impermeables.

- Digestión anaerobia con formación de biogás para la producción de energía y calor que se utiliza para acelerar los procesos de fermentación y obtener por un lado estiércol seco y por otro lado agua.

5.6. Suelos.

Cuando se aplica purín o estiércol al suelo como fertilizante, los metales pesados presentes en los mismos suponen un riesgo potencial debido a su carácter acumulativo en el medio. El efecto que producen los metales pesados es de difícil evaluación ya que, en general, son efectos a largo plazo.

- Vigilar que la formulación de los piensos se ajuste a los límites máximos permitidos por la legislación vigente (Reglamento 1334/2003). Esta normativa reduce significativamente los niveles de cobre y zinc de los piensos de porcino.

6. PRINCIPALES AUTORIZACIONES Y CONCESIONES AMBIENTALES.

6.1. Compatibilidad urbanística.

Solicitar informe de compatibilidad urbanística al Ayuntamiento. El suelo donde se pretenda ubicar la actividad debe ser compatible con la Ordenación Urbanística del Municipio.

6.2. Ruido ambiental

Presentar un estudio acústico que deberá contener:

- Zonificación acústica donde se ubica la actuación de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 7/2007.
- Identificación de las fuentes de emisión de ruidos y vibraciones.
- Descripción de las medidas correctoras previstas
- Previsiones de emisión acústica

6.3. Ocupación de suelo.

Si la actuación ocupa suelo, en alguno de los casos siguientes:

- Solicitud de autorización de uso en Zona de Dominio Público Hidráulico (DPH) o zona de policía (100 metros medidos horizontalmente a partir del cauce).
- Solicitud de autorización de uso en la zona de servidumbre del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) (100 metros desde el límite interior de la ribera del mar).
- Solicitud de concesión de ocupación del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT).

6.4. Aguas

Si la actuación necesita captar aguas superficiales o subterráneas de más de 7.000 m³/año (RD 849/86), se necesita presentar Solicitud para la concesión administrativa de aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas.

Si la actuación vierte al Dominio Público Hidráulico se necesita autorización de vertido conforme al RD 849/86.

Si la actuación vierte al Dominio Público Marítimo Terrestre se necesita autorización de vertido conforme al RD 14/96.

6.5. Ocupación o aprovechamiento de Vías Pecuarias.

Si la instalación ocupa o aprovecha una vía pecuaria, se necesita una autorización de ocupación o aprovechamiento de vías pecuarias conforme al Decreto 155/1998.

6.6. Ocupación de Monte Público o Terreno Forestal.

Si la instalación ocupa monte público o terreno forestal, se necesita una autorización de usos y aprovechamientos de terrenos forestales conforme al Decreto 208/1997 y Ley 2/92.

6.7. Ubicación dentro de un Espacio Natural Protegido de Andalucía.

Se cumplirá lo establecido en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y Plan Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de cada Parque Natural afectado por la actividad. El régimen de autorizaciones se regula a través de la Ley 2/89.

7. NORMATIVA:

La Normativa considerada ha sido la siguiente:

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada, publicado en B.O.J.A. núm. 61 de 27 de marzo de 2007.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas.
- Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.
- Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía.

- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
- Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Calidad de las Aguas Litorales.
- Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

8. DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA:

Para la elaboración de este trabajo, se han utilizado como referencia los siguientes documentos:

- Manual de trabajo para el registro de explotaciones ganaderas de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera. Servicio de Producción Ganadera. Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Junta de Andalucía. (Actualizado en fecha de 1 de diciembre de 2.015).

- Rubio, A., Roig, S., 2017: Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los sistemas extensivos de producción ganadera en España. Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.

- Guía práctica de Calificación Ambiental. Explotaciones Ganaderas (Categorías 10.10 y 10.23). Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía, 2011.

- Guía de las Mejores Técnicas Disponibles para reducir el impacto ambiental de la ganadería. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. Madrid, 2017.

- Código de Protección y Bienestar Animal. Boletín Oficial del Estado (BOE). (Edición actualizada a 17 de diciembre de 2.019).

- Modelo Ordenanza Implantación de Actividades Ganaderas de la Diputación de Almería.

COMPETENCIAS LOCALES Y SU RELACION CON LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: UN ANÁLISIS DESDE LA AUTONOMÍA LOCAL

Goizargi HERNANDO ALONSO

Jefa del Servicio de Tributos sobre actividades y multas del Ayuntamiento de Bilbao

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Diploma de especialización en Presupuestos y Contabilidad Local. CEMCI

SUMARIO

1. Introducción
2. Autonomía local y suficiencia financiera
3. La relación entre competencias locales y el presupuesto municipal
 - 3.1. Competencias propias
 - 3.2. Competencias delegadas
 - 3.3. Competencias distintas de las propias y delegadas
 - 3.4. Servicios mínimos obligatorios
 - 3.5. Análisis del impacto producido por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en las competencias locales.
 - 3.6. Breve reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión de los fondos NGEU
4. La disciplina presupuestaria como límite a la autonomía local y financiera
 - 4.1. Marco jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria.
 - 4.2. Consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local
 - 4.2.1. La regla de gasto
 - 4.2.2. El destino obligatorio del superávit público
 - 4.2.3. El cumplimiento de la disciplina presupuestaria
 - 4.3. Análisis de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las entidades locales
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Además de un gran impacto socioeconómico, la gran crisis económica de 2007 desplegó consecuencias jurídicas de enorme trascendencia para las Administraciones Públicas. Dichas consecuencias se manifestaron con particular intensidad en la Administración Local. Fieles reflejos de estas consecuencias fueron, entre otras, la modificación del artículo 135 de la Constitución Española (CE), la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en lo que a nuestro ámbito concreto se refiere, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Sin embargo, en un momento en el que, tras varios años de profunda recesión económica, parecía que podíamos comenzar a hablar de recuperación económica y social, el 14 marzo de 2020, mediante Real Decreto 463/2020, se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La crisis sanitaria iniciada a comienzos del año 2020 todavía no ha tocado su fin, por lo que resulta previsible que su impacto económico continúe desplegando sus efectos sobre personas, familias, trabajadores, trabajadoras y empresas. Esta situación ha colocado a la Administración Pública en la tesitura de responder rápida y eficazmente a la hora de implementar ayudas para paliar los efectos de la pandemia. Indudablemente, ofrecer respuesta a esta exigencia ha llevado al conjunto de las Administraciones Públicas a buscar salidas que les permitieran ayudar a los colectivos que demandaban y necesitaban esa ayuda. Por lo tanto, a comienzos de 2020 volvíamos a vernos en una situación que recordaba peligrosamente a la vivida durante la crisis económica de 2007; y del mismo modo que esta supuso modificaciones normativas como las anteriormente citadas, la crisis del COVID-19 también ha resultado permeable a esa circunstancia, produciendo modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico en un corto periodo de tiempo.

Entre otras, la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021 en aplicación de la cláusula de salvaguardia da buena muestra de ello. En ese sentido, y dado que el contenido del presente trabajo debe conectarse con el contenido del master, debo recordar que tal y como tuvimos ocasión de estudiar en los módulos I y II, en virtud del Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 y del Acuerdo del Congreso de los Diputados de 20 de octubre de 2020, *todas las administraciones quedan liberadas de cumplir estrictamente con las obligaciones del equilibrio presupuestario, lo que incluye al Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y la Seguridad Social.*

Consecuentemente, los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y de deuda pública para 2020 quedan suspendidos, así como los fijados para el periodo 2020-2023 aprobados por las Cortes Generales en marzo de 2020 y que habían quedado desfasados en la situación actual, igualmente se suspende la regla de gasto también para 2021.

Por otra parte, hay que indicar que esta situación no libera a las administraciones de la obligación de cumplir con el plazo de pago a proveedores y que no se suspende la responsabilidad fiscal.

Reconozcámoslo: en mayor o menor medida, todas aquellas personas que prestamos servicios en algún Ayuntamiento, hemos sufrido la incertidumbre y el desasosiego de no saber. No saber qué iba a ocurrir en caso de incumplimiento de las reglas fiscales, no saber qué iba a suceder con los remanentes de nuestra entidad, no saber cómo conformar el presupuesto para el ejercicio 2021...

En efecto, 2020 no ha sido un ejercicio sencillo, y la sucesión de normas dictadas a lo largo de los meses no han resultado excesivamente facilitadoras de nuestra labor. Sin perjuicio de lo anterior, podemos afirmar que a raíz de la crisis económica y su consiguiente profusión normativa, se han puesto de manifiesto la importancia del régimen jurídico del gasto público y las costuras del Derecho Presupuestario.

Todas estas cuestiones me han conducido a reflexionar acerca de si esta cantidad de modificaciones normativas en materia presupuestaria y competencial han podido implicar un menoscabo de la autonomía local y una limitación al régimen competencial de las entidades locales. Asimismo, me pregunto si ante el escenario de incertidumbre que nos ha tocado vivir, no resultaría conveniente reformar la LOEPSF para que dotara no solo de una mayor seguridad jurídica y coherencia al régimen financiero local, sino para que introdujera un régimen de modulación de las reglas fiscales en función de la situación financiera de cada entidad local. A lo largo de este trabajo trataremos de dar una respuesta jurídicamente fundada a las reflexiones planteadas.

Por todo lo expuesto, el principal objetivo de este trabajo consiste en analizar la conexión existente entre los principios constitucionalmente consagrados de autonomía local y suficiencia financiera. Partiendo de esta base, pretendemos concluir cuáles son las debilidades, así como los puntos fuertes del régimen de las haciendas locales. En adición a lo anterior, y dado el punto de inflexión en el que nos hallamos, considero conveniente abordar, siquiera brevemente, el escenario que se va a abrir con la absorción y ejecución de los fondos Next Generation EU.

Tras haber estudiado sobre todas las reflexiones suscitadas al estudiar la materia, el contenido que podrá leerse en las siguientes líneas tratará de ir en consonancia con las siguientes cuestiones principales:

- Analizar la relación entre el principio constitucional de autonomía local y el artículo 135 de la CE desde la perspectiva de suficiencia financiera.
- Determinar la relación existente entre el régimen competencial de las entidades locales y la hacienda local.
- Analizar el régimen jurídico de atribución de competencias a las entidades locales y su consiguiente financiación.
- Analizar las obligaciones en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera para concluir el impacto que las mismas tendrían en la autonomía local.
- Analizar las consecuencias que deriva para las entidades locales el incumplimiento de las reglas fiscales para, en su caso proponer las modificaciones que pudieran abordarse.

- Además de analizar las consecuencias financieras desencadenadas por la COVID-19, analizar el papel que habrán de desempeñar las entidades locales en la ejecución de los fondos Next Generation EU.

2. AUTONOMÍA LOCAL Y SUFICIENCIA FINANCIERA.

Debo comenzar señalando que, a mi juicio, hace varios años que la autonomía local comenzó un viaje hacia el olvido del cual no consigue apearse. Desde el momento crítico marcado en el año 2013, la agenda local no ocupa páginas en los programas estatales, pero tampoco en los autonómicos (salvo alguna excepción que confirma la regla). Esta realidad es claramente plasmada por ZAFRA VICTOR en la cita que transcribo literalmente por su gran valor doctrinal:

“La propuesta de este libro es, por tanto, una constitución de detalle, mayor densidad constitucional y remisión a la ley de mayoría cualificada. Se trata de un planteamiento reflejo ante las causas que provocan la precariedad y vulnerabilidad de la autonomía local vigente”¹

A lo largo del devenir de la configuración de la autonomía local, podemos diferenciar varias fases por las que la misma ha transitado. En una primera fase, identificamos no solo la consagración constitucional, sino que se defiende y potencia a través de la numerosa jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional (TC). En esta fase nos hallábamos en un momento en el que la autonomía local se configuraba como garantía institucional, concepción a la que el TC se mantuvo fiel hasta el 2016.

Sin embargo, podemos identificar una segunda fase coincidente con la crisis económica de 2007 en la que al parecer, el ejercicio de competencias y la prestación de servicios públicos por parte de las entidades locales se encuentra en una posición subordinada respecto del principio de estabilidad presupuestaria y otros criterios económicos. VELASCO CABALLERO² explica como a partir de esa segunda fase, que coincide con el enjuiciamiento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Es en este momento cuando la jurisprudencia constitucional cambia de rumbo, pasando a identificar la autonomía local como un principio constitucional, en lugar de como una garantía institucional y sustituyendo el juicio de reconocibilidad por la ponderación como método de enjuiciamiento.

Hasta la fecha, las limitaciones impuestas a la autonomía local fruto del contexto económico en el que se acometieron, no han sido revertidas. Quizás, lo local esté necesitado de una reforma como la indicada por ZAFRA VICTOR de suerte que pueda defenderse desde la posición de vulnerabilidad institucional en la que actualmente se encuentra. En ese sentido se manifiesta también VELASCO CABALLERO al proponer

¹ ZAFRA VICTOR, MANUEL (2020), *La autonomía local en una constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. P. 268

² VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (2021), “Constitución y gobierno local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 15 y ss.

el acompañamiento de la autonomía local con ciertas garantías o estándares no susceptibles de ponderación que garanticen ciertos límites.

Sentado lo anterior, el punto de partida de este apartado debe situarse en el régimen constitucional que es clave de bóveda de todo el régimen local, de modo y manera que comenzaremos analizando los preceptos constitucionales que configuran dicho régimen.

En primer lugar, el artículo 137 CE preceptúa que *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

Asimismo, existen otra serie de preceptos que ofrecen ciertas nociones organizativas para municipios, provincias, islas y otras posibles agrupaciones de municipios. Veámoslos:

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

Artículo 141 CE: 1. *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

2. *El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*

3. *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*

4. *En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.*

Esta regulación constitucional se completa con el artículo 142 CE que garantiza la suficiencia financiera local de la siguiente manera: *Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.*

No podemos concluir este apartado sin hacer referencia a la Carta Europea de Autonomía Local que define la misma como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes

Una interpretación conjunta de los preceptos constitucionales citados y de las disposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local, nos lleva concluir que la autonomía local no solo implica el reconocimiento de una serie de competencias

atribuidas a las entidades locales, sino que debe ir más allá, otorgando a las mismas los medios necesarios para financiar su ejercicio. Ya en el apartado de introducción explicábamos que uno de los objetivos que persigue este trabajo de evaluación es el de determinar el alcance que han tenido las modificaciones jurídicas relativas a la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria en la autonomía local. Pues bien, es en este punto donde apreciamos uno de los primeros alcances. A pesar de que el artículo 142 CE únicamente cita los tributos como medio de financiación, no debemos olvidar que los municipios también han recurrido al endeudamiento como vía de financiación. Ahora bien, no podemos permanecer ajenos a las limitaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en lo referente a la suficiencia financiera, puesto que esta Ley Orgánica no solo concreta el nivel de endeudamiento que pueden alcanzar los Ayuntamientos, limitando con ello sus fuentes de ingresos, sino que, además, veta el déficit público obligando a que presenten una situación de equilibrio presupuestario en todo momento.

El análisis realizado para la confección de este segundo apartado nos ha puesto de relieve que cualquier intento de reformar la autonomía local al objeto de dotarla de mayores garantías, debe ir acompañado, en todo caso, del correspondiente estudio y análisis de la financiación que la acompañe. En definitiva, autonomía y financiación representan la cara y la cruz de la misma moneda, no pueden ser ni estar la una sin la otra.

3. COMPETENCIAS LOCALES Y SU RELACIÓN CON EL PRESUPUESTO.

Antes de comenzar a desgranar el régimen jurídico de los distintos tipos de competencias que ejercen los municipios; así como los rasgos definidores de dichas competencias, conviene contextualizar cual es el sistema de competencias municipales sobre el que se asientan las mismas. La opción adoptada por la Constitución española ha sido la de no atribuir de manera directa competencias a las entidades locales, y en lo referente al objeto del presente trabajo, a los municipios. Si bien es cierto que el artículo 137 CE consagra la autonomía local, que se complementa con otros artículos como el 140, 141 y 142 CE, ninguno de estos preceptos contempla regulación sobre la atribución de competencias. Esta circunstancia debe interpretarse como un reflejo del principio de legalidad que rige la materia, y que a continuación pasamos a exponer.

En la medida que la Constitución no asigna competencias, pero sí reconoce y proclama la autonomía local, aparece en escena el principio de legalidad, con la exigencia de atribución por ley establecida en el artículo 25.3 LBRL: *Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.*

En esta misma línea se pronunció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 18 de octubre de 2006, cuyo FD 6 recoge que *Al no existir norma como rango de ley formal que atribuya competencia a los entes locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, el precepto impugnado, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico,*

modificado por Real Decreto 606/2003 , de 23 de mayo, vulnera lo establecido concordadamente en los artículos 2.2, 7.1 y 25.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según los cuales sólo por ley formal cabe determinar las competencias municipales, razón por la que el indicado precepto reglamentario, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, modificado por Real Decreto 606/2003 , de 23 de mayo, al atribuir a los entes locales la competencia para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, es nulo de pleno derecho.

En consecuencia, en primer lugar, habremos de estar a lo dispuesto en la legislación general de régimen local (estatal y autonómica), lo cual nos conduce al modelo establecido por la LRRL. Por otro lado, tendremos que acudir a la legislación sectorial (estatal y autonómica), pues será esta la que concrete y especifique si los municipios disponen de un espacio competencial en cada una de las materias.

No obstante, tal y como han puesto de manifiesto las crisis económico-financieras y las consiguientes reformas normativas, la asunción de competencias por parte de las entidades locales se encuentra íntimamente ligada al gasto público y, en consecuencia, a las disposiciones presupuestarias en vigor. En efecto, el ejercicio de una competencia está condicionado al estricto cumplimiento del derecho presupuestario y a la existencia de suficiente financiación³. Tal y como veremos, sin el previo cumplimiento de estos factores, no habrá ejecución de competencias.

Dado que el régimen jurídico del presupuesto municipal excede del objeto de este trabajo, basta mencionar que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera estarán presentes a lo largo de toda la vida del presupuesto municipal (elaboración, modificación, ejecución y liquidación). Por tanto, competencias locales y presupuesto se encuentran irremediabilmente vinculados, puesto que como hemos significado, el ejercicio de las competencias requiere necesariamente de una financiación suficiente y adecuada.

En consecuencia, las vertientes de autonomía y financiación, deben alinearse con una tercera: la competencial. De acuerdo con la tesis defendida por JIMENEZ ASENSIO, esta alineación de las tres vertientes podría ofrecernos una configuración holística del régimen local.

3.1. Competencias propias

El tenor literal del artículo 7.2 LRRL dispone que *Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.*

No obstante, conviene aclarar que la calificación de dichas competencias como “propias” no implica que estas sean exclusivas del municipio, por lo que dependiendo del

³ CALATAYUD PRATS, IGNACIO (2016), *La estabilidad presupuestaria, la suficiencia financiera y las garantías financieras y de pago de las competencias municipales tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Dereito Vol.25, nº extraordinario: 108-152 (2016)

ámbito material que se trate, las competencias propias podrían ejercerse junto con las administraciones estatales y/o autonómicas.

Lo que el artículo 25.2 LRBRL persigue es blindar la participación de los municipios en aquellos ámbitos en los que se identifique un interés local, en palabras del profesor ZAFRA VICTOR, *es un mínimo, una garantía básica de la autonomía municipal frente a las leyes autonómicas*”.

3.2. Competencias delegadas

En virtud del artículo 7.1 LRBRL *Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación*. Por lo tanto, los municipios están capacitados para asumir competencias delegadas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. En palabras de MUÑOZ MACHADO, *se trata de ámbitos que no quedan comprendidos o no se corresponde con el contenido esencial de la autonomía local, aunque los intereses locales quedan también implicados en estos asuntos, forman parte o inciden en intereses que se vinculan con competencias y responsabilidades cuya titularidad pertenece a la Administración del Estado o a la de las Comunidades Autónomas*.

3.3. Competencias distintas de las propias y delegadas.

Fruto de la modificación operada por la LRSAL, la vigente LRBRL recoge la categoría que da nombre al presente apartado. Así, el artículo 7.4 LRBRL establece que *Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias*.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Vemos por tanto, que si bien existe una cláusula general de competencia, esta se encuentra subordinada al cumplimiento de las disposiciones de la LOEPSF, así como a la no concurrencia con otras Administraciones en la ejecución. Esta regulación vino a derogar el anterior artículo 28 LRBRL, cuyo contenido contemplaba una cláusula general que otorgaba a los municipios la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas. De este modo la LRSAL redujo el ámbito competencial de las Entidades Locales, restringiendo así su autonomía en la elección de los ámbitos a los que destinar sus recursos. En ese sentido, los municipios solo podrán destinar sus recursos en aquellas competencias que no sean propias, en los casos que se garantice la suficiencia financiera de las competencias propias, no existan duplicidades y se dé cumplimiento a los principios de estabilidad financiera y sostenibilidad financiera.

Estos requisitos ponen de manifiesto, una vez más, la estricta vinculación que la LRSAL impuso a las competencias locales con la financiación de las mismas.

De la lectura del artículo 7.4 de la Ley, cabe preguntarse si los municipios están habilitados para ejercer todas aquellas competencias que estimen oportunas.

3.4. Servicios mínimos obligatorios.

El análisis del régimen jurídico de las competencias municipales que hemos realizado hasta este punto quedaría incompleto si no introdujéramos un apartado específico dedicado a los servicios mínimos que deben prestar los municipios a sus vecinos. De este modo, el legislador básico, mediante el artículo 26 LRBRL ha introducido un listado de servicios que deben ser presentados por los municipios en función de la población que los mismos tengan. Me gustaría llamar la atención sobre la distinción que establece la LRBRL entre “competencias” y “servicios obligatorios”.

3.5. Análisis del impacto producido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en las competencias locales.

Ya han transcurrido varios años desde la entrada en vigor de la LRSAL. Esta circunstancia temporal, además de ofrecernos la posibilidad de hacer un balance con datos objetivos de lo que ha supuesto esta Ley para los municipios, también ha traído consigo una amplia producción jurisprudencial acerca de la materia.

Sin duda alguna, la LRSAL ha sido la reforma más importante que ha experimentado la LRBRL desde su aprobación en 1985, y dado que gran parte de las modificaciones inciden sustancialmente en el objeto de este trabajo, entiendo necesario explicar el alcance y contenido de las mismas.

Podemos decir, que uno de los principales objetivos de la LRSAL fue la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la esfera concreta de las entidades locales. En virtud del principio de estabilidad presupuestaria, *las entidades locales, deberán presentar equilibrio presupuestario (135.2 CE)*. Por su parte, entendemos la sostenibilidad financiera como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros; lo cual supone una proyección en el tiempo del equilibrio financiero entre gastos e ingresos.

Pues bien, de todo lo expuesto y analizado a lo largo de este apartado, no podemos sino concluir que la LRBRL supedita el ejercicio de las competencias de las entidades locales a la sostenibilidad financiera. Lo que les está diciendo en palabras sencillas, es que no pueden asumir ninguna competencia si no pueden pagarla, dando lugar a una nueva formulación de la autonomía local.

3.6. Breve reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la gestión de los fondos NGEU

Dada su relación directa con los contenidos del presente trabajo, no podemos culminar este tercer bloque sin, al menos, una breve reflexión acerca del papel que están

llamadas a desempeñar las entidades locales y, en especial, los Ayuntamientos, en la absorción y ejecución de los fondos NGEU. Y digo breve porque el análisis de las consecuencias que traerá consigo la distribución de estos fondos, constituiría por sí mismo el objeto de un trabajo independiente. Sin embargo, no podemos pasar por alto su relación con las competencias locales, el gasto y la disciplina presupuestaria.

Sentado lo anterior y retomando lo expuesto en líneas anteriores, las devastadoras consecuencias económicas y sociales provocadas por la pandemia, ha colocado a las Administraciones en una posición en la que debían prestar auxilio a ciudadanía y empresas. Desde la primera línea del ámbito local hemos sido plenamente conscientes de esto. Sirvan de ejemplo los números conjuntos de medidas fiscales aprobados por los Ayuntamientos sin previa modificación de ordenanza fiscal, los paquetes de ayudas no previstos inicialmente en los presupuestos del ejercicio 2020 etc.

Tampoco la Unión Europea ha podido permanecer al margen de esta situación. Por consiguiente, la activación de la cláusula de salvaguardia no ha agotado las respuestas manifestadas por las instituciones de la UE. En ese sentido, una de las medidas estrella ha sido la aprobación del plan denominado *Next generation EU (NGEU)*, cuya vocación es servir de recuperación tras los daños económicos y sociales inmediatos causados por la COVID-19. Este plan cuenta con una dotación de 750.000 millones de euros, y en el caso de España, y al calor del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se aprobó el conocido real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Analizado el contenido del citado decreto-ley, lo cierto es que ha orillado casi por completo el papel que podrían desempeñar los gobiernos locales. Lo cierto es que tal y como señala JIMENEZ ASENSIO⁴, *Los gobiernos locales deberán echar mano del ingenio, y recurrir a sus potestades de autoorganización, para intentar encontrar soluciones a partir de la nada o, mejor aún, elaborar marcos normativos que les permitan explorar modelos organizativos y de gestión de recursos humanos que sean imaginativos y den respuesta inmediata a los enormes e inciertos escenarios con los que, más temprano que tarde, se enfrentarán, sobre todo los gobiernos locales de mayor tamaño.*

Desde luego, que una Administración como la local haya quedado tan relegada en un ámbito en el que sus competencias transitarán por gran parte de los proyectos que serán financiados con estos fondos, invita a la reflexión. Lamentablemente, puede tratarse de otra oportunidad perdida para poner la gobernanza local en el lugar que le correspondería.

⁴ JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL (2020), En defensa de la autonomía local (a propósito del libro de Manuel Zafra: La autonomía local en una constitución reformada, CEPC,2020) en <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/18/en-defensa-de-la-autonomia-local-a-proposito-del-libro-de-manuel-zafra-la-autonomia-local-en-una-constitucion-reformada-cepc-2020/>

4. EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA LOCAL Y FINANCIERA

Probablemente, el lector dedicado a la hacienda local, haya pasado por varios periodos de incertidumbre a lo largo de este último año 2020, debido a la falta de concreción y de claridad en lo referente al cumplimiento de la disciplina presupuestaria por parte de las entidades locales. Téngase en cuenta que una vez activada la cláusula de salvaguardia en el ámbito europeo, transcurrió un tiempo hasta que la materia referente a las reglas fiscales ocupó un espacio en las agendas del legislador y del ejecutivo. Tanto es así, que las reformas acometidas inicialmente se centraron en el uso del superávit de las entidades locales.⁵

De hecho, no fue hasta el 20 de octubre de 2020, cuando la incertidumbre acerca de las posibles consecuencias del incumplimiento de las reglas fiscales apremiaba la adopción de medidas al respecto, cuando el Congreso de los Diputados apreció una situación de emergencia extraordinaria por la pandemia COVID-19 que justificaba la suspensión de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021.

No obstante, a pesar de la aplicación del artículo 135.4 CE, los efectos jurídicos del acuerdo del Congreso de los Diputados eran una gran incógnita para las corporaciones locales, lo cual condujo a una serie de interpretaciones y lo cierto es que ninguna ha llegado a cristalizar. Este hecho debiera ser tenido en cuenta para esclarecer las reglas en futuros momentos de emergencia. Tomemos nota de lo ocurrido, acometamos las reformas que resulten necesarias para que las entidades locales tengan un marco jurídico al que sujetarse y evitemos que a futuro, las cuestiones relativas a la aplicación –o inaplicación- de las reglas fiscales sean resueltas mediante un mero documento de preguntas frecuentes.

Razonablemente, la siguiente pregunta que nos viene a la mente es: ¿cuáles han de ser las modificaciones que deben realizarse en el ordenamiento jurídico? Para responder a esta pregunta, realizaremos un análisis del marco jurídico vigente en materia de disciplina presupuestaria a través del cual, trataremos de detectar los posibles puntos de mejora.

4.1. Régimen jurídico y prelación de fuentes en materia de disciplina presupuestaria.

La condición de Estado miembro de la Unión Europea, hace que España deba asumir ciertas obligaciones en lo referente a la normativa presupuestaria. Esto implica, que más allá de la normativa nacional, la normativa europea condicione en gran medida el régimen jurídico de los gastos públicos locales⁶. En este punto es importante dotar de cierto contexto histórico a la modificación del artículo 135 CE operada en agosto de año

⁵ MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021) *Las reglas fiscales tras la COVID-19*, en <https://www.idluam.org/blog/las-reglas-fiscales-tras-la-covid-19/>

⁶ MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), “Gasto público local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 390

2011, así como a la subsiguiente aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que lo desarrolla.

Lo cierto es que con anterioridad a estas normas, ya existían en España diversas normas configuradoras a la estabilidad presupuestaria, por ejemplo, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la de estabilidad presupuestaria, y el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. No obstante, tras varios años de recesión económica, el déficit de España alcanzó el 11,2 % del PIB en 2009. Asimismo, los disparados intereses aumentaron desorbitadamente los costes de financiación conduciendo a España a una inevitable reforma de las reglas fiscales.

Fruto de este momento histórico nació, en primer término, la modificación del artículo 135 de la Constitución, que paso a contener la siguiente redacción en lo que a reglas fiscales se refiere:

- El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.
- Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

El nuevo precepto remitía una ley orgánica la regulación de varios aspectos del gasto público. Dicho mandato constitucional se cumplió con la aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Esta contextualización histórica nos permite comprender el contenido mismo del artículo 135 así como las nuevas reglas fiscales introducidas por la LOEPSF que paso a citar, y que analizaremos con más detalle en el siguiente apartado:

- Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas;
- La regla de gasto;
- El destino obligatorio del superávit presupuestario
- Un régimen de medidas preventivas, coercitivas y correctivas.

Por otra parte, el régimen jurídico que regula los presupuestos locales se encuentra contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLHL), así como en el 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. Por supuesto, no debemos olvidar el propio presupuesto aprobado por el Pleno de la corporación y, en particular, las bases de la ejecución del mismo *que constituirán la normativa más inmediata que disciplinará el poder de gasto de cada entidad local.*

En consecuencia, el orden de prelación de fuentes en materia presupuestaria local es el siguiente:

1. Derecho de la Unión Europea.
2. Constitución Española.
3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. Legislación básica del Estado.
5. Legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma correspondiente.
6. Las normas de rango reglamentario que dicten las entidades locales.

4.2. Consecuencias del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria para la autonomía local.

Tal y como hemos tratado con anterioridad, en cumplimiento del mandato de desarrollo del artículo 135 CE, la LOEPSF es la norma que ha impuesto las nuevas reglas de disciplina presupuestaria que resultan de aplicación en España. Como consecuencia del importante alcance y de la severa disciplina presupuestaria contenidos en dicha Ley Orgánica, se han llegado a plantear dudas sobre su inconstitucionalidad. Dudas que fueron disipadas por el Tribunal Constitucional mediante STC 101/2017.

Al objeto de mantener la coherencia argumental del presente trabajo, y de asegurar su conexión con el contenido del curso, me centraré en analizar las previsiones relativas a la regla de gasto, el destino de obligatorio que habrá de darse al superávit público los mecanismos para asegurar el cumplimiento de la disciplina presupuestaria.

4.2.1. La regla de gasto.

La implementación de una regla de gasto fue una de las novedades más relevantes introducidas por la LOEPSF. Hasta aquel momento la legislación local no contemplaba ninguna limitación de esa naturaleza. Hasta la implantación de la regla de gasto mediante el artículo 12 de dicha Ley, el único límite existente era el del gasto equilibrado en relación a los ingresos. Sin perjuicio de lo anterior, sí existía la limitación al crecimiento de algunos gastos por aplicación de normativa de carácter general, tales como los relativos a las retribuciones de personal. También existía una limitación cualitativa del gasto, consecuencia de la afectación de determinados ingresos, o aquella deriva de la realización de actuaciones que implican gasto en determinados supuestos.

La LOEPSF limita el crecimiento del gasto no financiero de las Administraciones Públicas a la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, que se fijará para cada año en atención a las variaciones del PIB experimentadas en el pasado y a las que se prevean para el futuro. Esta norma está afectando sustancialmente a las entidades locales toda vez que son las únicas que a pesar de presentar recurrentemente una importante capacidad de financiación, se encuentran con el gasto limitado. Tal y como propone MARTINEZ SANCHEZ, *resulta muy recomendable flexibilizar la regla de gasto de modo y manera que permita un mayor incremento de gasto a aquellas Administraciones que, de forma recurrente, cumplen con sus objetivos de estabilidad y deuda pública.* Esta propuesta de modificación resulta muy interesante y, a mi juicio, atinada por la posibilidad de *modular el nivel de gasto computable que se apruebe para toda España, en función del volumen de endeudamiento*

*neto medido como porcentaje de los ingresos corrientes liquidados en el último ejercicio*⁷. De este modo, aquellas Administraciones con menor nivel de deuda, tendrían mayores posibilidades de gasto.

Por otro lado, quisiera poner el acento sobre el hecho de que no existe un desarrollo legal (siquiera reglamentario) en el que se concrete de manera detallada el modo en el que ha de calcularse dicho incremento. Sorprende que el único instrumento con el que cuentan los órganos de intervención local para realizar los cálculos oportunos sean las guías del Ministerio de Hacienda. La realidad nos ha demostrado que esta falta de concreción jurídica está derivando en que se estén adoptando criterios diferentes para su cálculo⁸. Efectivamente, de acuerdo con lo manifestado por MARTINEZ SANCHEZ, *esto genera una inapropiada inseguridad jurídica, que otorga un margen de discrecionalidad demasiado amplio a la Administración tuteante, lo que puede deparar, llevado al extremo, en arbitrariedad.*

A mayor abundamiento, la aplicación uniforme de esta regulación a todas las entidades, es un síntoma más de la insuficiencia de dicha regulación. Bajo mi punto de vista, una regla como esta no debería aplicarse a todas las entidades por igual. Por el contrario, debería tomar en consideración la situación presupuestaria de cada una de ellas. No resulta coherente aplicar las mismas restricciones a una entidad gravemente endeudada que a una entidad sin deuda.

4.2.2. El destino de obligatorio que habrá de darse al superávit público.

Junto con la regla de gasto que persigue generar mayores superávits en épocas de crecimiento económico, la LOEPSF establece que el superávit de las corporaciones locales debe ser destinado a reducir su endeudamiento neto. Sin embargo, hemos de recordar lo que ya vimos en el módulo correspondiente en relación con las inversiones financieramente sostenibles. Y es que, la disposición adicional sexta de la LOEPSF contempló, inicialmente de forma exclusiva para el año 2014 pero se ha prorrogado para los ejercicios siguientes la posibilidad de que las entidades locales pudieran destinar su superávit a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de las mismas sean financieramente sostenibles.

A pesar de que este gasto tenga el carácter de empleo no financiero, no computará a los efectos de entender cumplida la regla de gasto, pero sí se tiene en cuenta a la hora de determinar la capacidad o necesidad de financiación de la entidad local. Hasta la fecha, las inversiones financieramente sostenibles son la única vía para que las entidades locales saneadas puedan aumentar su gasto por encima de la restricción que establece la regla de gasto.

Para determinar que una inversión es financieramente sostenible, ha de cumplirse lo dispuesto en la disposición decimosexta del TRLHL, de acuerdo con la cual, la inversión deberá tener reflejo presupuestario en los determinados grupos de programas allí enumerados, habrá de tener una vida útil de al menos cinco años y deberá ser

⁷ MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), Las reglas fiscales tras la COVID-19.

⁸ AIReF (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación Local.*

imputable al capítulo 6 (excepcionalmente también al capítulo 7). La realización de estas inversiones requiere la autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local cuando se incurra en un gasto de inversión en el conjunto de grupos de programas citados superior a quince millones de euros o al 40 por 100 del gasto no financiero total de la entidad local respectiva y supongan incremento de los capítulos 1 o 2 del estado de gastos vinculado a los proyectos de inversión.

Por tanto, vemos ciertas similitudes con las carencias de la regla de gasto: dispensa el mismo trato a todas las Administraciones con independencia de su situación financiera, lo que constriñe el campo de juego de las Administraciones financieramente saneadas.

El régimen analizado nos hace pensar nuevamente en limitaciones a la autonomía de cada entidad local para decir cuáles han de ser los gastos a ejecutar. A mayor abundamiento, únicamente se habla de inversiones cuando limitándonos a ese tipo de gasto el ámbito de decisión de cada entidad.

4.2.3. El cumplimiento de la disciplina presupuestaria.

Además del régimen sustantivo que regula las normas presupuestarias, la LOEPSF creó una serie de mecanismos a través de los cuales se asegura el efectivo cumplimiento de dichas reglas. A tal fin, se han instaurado medidas graduales que se vuelven más severas en función de la constatación de incumplimientos. A continuación, haremos referencia a dichas medidas:

- Medidas preventivas. Constituyen mecanismos automáticos de prevención para garantizar que no se incurra en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como el establecimiento de un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos. Podemos decir que la LOEPSF establece un mecanismo de alerta temprana consistente en la formulación de una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto.

En definitiva, consisten básicamente en la realización de un seguimiento periódico de los datos de ejecución presupuestaria, endeudamiento y periodo de pago a proveedores, tal y como tuvimos ocasión de estudiar en el módulo correspondiente a las obligaciones de suministro de información.

- Si lo anterior no resultara suficiente, se aplicarán medidas correctivas. La manifestación más significativa de este tipo de medidas se da cuando como consecuencia del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora debe aprobar un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto. El contenido mínimo de dicho plan será el siguiente:
 - a) Las causas del incumplimiento del objetivo establecido o, en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto.

- b) Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales de gastos.
- c) La descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán.
- d) Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuesto sobre los que se basan estas previsiones.
- e) Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Este plan debe ser aprobado por el pleno de la entidad local y será remitido al Ministerio de Hacienda para su aprobación definitiva y seguimiento, salvo en los casos de que la Comunidad Autónoma tenga atribuida la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales.

- En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero, se aplican medidas coercitivas. Con mayor rigor, tales medidas son consecuencia inmediata de la responsabilidad de la entidad local en caso de incumplimiento. En estos casos, y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 LOEPSF, la entidad local responsable deberá:
 - a) Aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento, la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de créditos, que garantice el cumplimiento del objetivo establecido.
 - b) Constituir, cuando se solicite por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

De no adoptarse las medidas anteriores, o en caso de resultar estas insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada.

- Por último, en aquellos casos en que lo anterior no fuera atendido, el Gobierno, o en su caso la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la tutela financiera, requerirá al presidente de la corporación local para que adopte las medidas necesarias, y si no atiende al requerimiento se adoptarán las medidas necesarias para obligar a la entidad al cumplimiento forzoso de las medidas contenidas en el requerimiento. La persistencia en el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriores, cuando suponga un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, podrá considerarse como gestión gravemente dañosa para los intereses generales, y podrá procederse a la disolución de los órganos de la Corporación Local incumplidora, de conformidad con lo previsto en artículo 61 LBRL.

De igual manera, para concluir con el análisis de las medidas destinadas al cumplimiento de la disciplina presupuestaria, debemos hacer referencia a la obligación

de crear un fondo de contingencia destinado a atender necesidades de carácter no discrecional (no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado) que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

4.3. Análisis de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las entidades locales.

En la introducción del presente trabajo ya hemos tenido ocasión de adelantar esta circunstancia que ahora pasamos a estudiar con mayor detalle.

Hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 135.4 CE el cual establece que *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

En tal sentido, el pasado 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados determinó por mayoría absoluta que existían las condiciones de excepcionalidad para suspender las reglas fiscales.

¿Pero cuál es alcance y cuáles son las consecuencias de esta suspensión en lo referente a las entidades locales? Ciertamente, y respondiendo en palabras de MARTÍNEZ SANCHEZ⁹, *los efectos jurídicos de esta apreciación distan de ser completamente claros: tanto en lo que se refiere a las Administraciones afectadas como en lo tocante a las específicas reglas afectadas.* En mi opinión, y mostrándome totalmente de acuerdo con lo escrito por MARTÍNEZ SANCHEZ, esta es una manifestación más que pone en evidencia la necesidad de reformar la LOEPSF *de modo que la apreciación mayoritaria del Congreso de los Diputados, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 135 CE, habría de especificar las normas fiscales que deja en suspenso y las Administraciones públicas concernidas, de manera que no se deje a la interpretación las concretas consecuencias de dicha apreciación.*

Pues bien, esta suspensión ha fijado la tasa de referencia del déficit de las entidades locales para 2021 en el 0,1 % PIB, dotando a dichas entidades de la posibilidad de emplear sus remanentes en ese ámbito. Sin duda, esto ha supuesto un balón de oxígeno en el actual contexto de la crisis provocada por el COVID-19 y que ha derivado en una situación presupuestaria realmente compleja para muchos ayuntamientos.

Centrándonos ya en las consecuencias concretas de la suspensión, resultan extraordinariamente claras y concisas las que relaciona M^a Carmen Aparisi Aparisi¹⁰ en su artículo publicado en elderecho.com y que paso a transcribir por su gran valor:

⁹ MARTÍNEZ SANCHEZ, CESAR (2021), *Las reglas fiscales tras la COVID-19*. AFDUAM EXTRAORDINARIO (2021)

¹⁰ APARISI APARISI, M^a CARMEN (2021) *Suspensión de las reglas fiscales: novedades en materia económico-financiera para las entidades locales* en el elderecho.com <https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales>

- *En caso de incumplimiento de las reglas fiscales con la liquidación del 2019 no será necesario aprobar un Plan económico financiero y en caso de que el mismo se hubiese aprobado, debe considerarse superado y no constituye una limitación presupuestaria para la entidad. Tampoco surten efectos las obligaciones de seguimiento de los PEF ya aprobados. No se requerirá acuerdo expreso del Plenario sobre la suspensión del Plan Económico-Financiero.*

Del mismo modo, se considerarán superados la pérdida de vigencia de los acuerdos de no disponibilidad (AND) a que hubiere lugar por incumplimientos en la liquidación de 2019 o incumplimientos de los planes económico-financieros, pudiendo estos AND, en consecuencia, ser revocados.

- *No es obligatorio destinar el superávit a la reducción de la deuda ni a las IFS, ya que queda en suspenso la aplicación de los arts. 12.5 y 32, ambos de la LOEPYSF.*
- *La utilización del RTGG como fuente de financiación se debe regir por lo dispuesto en el TRLRHL.*
- *La tasa de referencia del déficit para las entidades locales en 2021 se ha fijado en el 0,1%. Esto constituye una referencia puesto que las reglas fiscales también se encuentran suspendidas en dicho ejercicio. Aunque lo razonable es llegar al equilibrio presupuestario en términos de estabilidad, se permite este margen en la aprobación de los presupuestos, pero teniendo en cuenta que el art 165.4 TRLRHL exige el cumplimiento del equilibrio presupuestario por cada uno de los presupuestos que integran el presupuesto general (suma de los capítulos 1 al 9 de los presupuestos de gastos debe ser igual a la suma de los capítulos 1 al 9 del presupuesto de ingresos).*
- *Para los ayuntamientos con peor situación financiera (con RTGG de signo negativo), el gobierno está estudiando la creación de un fondo que permita compensarles para que reciban una financiación adicional.*
- *Aunque quedan suspendidas las limitaciones en materia de cumplimiento de las reglas fiscales, se deben mantener las medidas de seguimiento y supervisión, por ello el interventor deben informar sobre el cumplimiento de las reglas fiscales en la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos. Es decir, se mantiene el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la LOEPYSF y en sus normas de desarrollo, por lo que las consecuencias de sus incumplimientos seguirán siendo aplicables.*
- *La suspensión de las reglas fiscales no impide que se puedan establecer nuevas obligaciones de suministro de información si fuese necesario.*
- *No se suspende ni la responsabilidad fiscal de las Administraciones Públicas ni la aplicación del principio de prudencia en la estimación de los ingresos y gastos para elaborar sus respectivos presupuestos.*

- *Respecto al objetivo de la deuda para el 2020, podemos concluir que al estar suspendidas las reglas fiscales, las limitaciones para el endeudamiento local son las que encontramos en el TRLRHL y la Disp. Final 31ª LPGE 2013.*
- *La suspensión de las reglas fiscales no implica otra correlativa de las obligaciones que tienen las administraciones públicas con terceros, y, concretamente, con los proveedores. Los plazos para atender la deuda comercial están fijados en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (EDL 2004/184272), y deben cumplirse por las administraciones públicas. Asimismo, es aplicable la Disp. Adic. 5ª LOEPYSF, según la cual “Las referencias en esta ley al plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad para el pago a proveedores se entenderán hechas al plazo que en cada momento establezca la mencionada normativa vigente y que, en el momento de entrada en vigor de esta Ley, es de treinta días”.*

5. CONCLUSIONES.

Este trabajo de evaluación no puede finalizar sin una exposición de las conclusiones alcanzadas como consecuencia de la investigación llevada a cabo para la realización del mismo. Por tanto, a continuación paso a exponer las conclusiones alcanzadas tras el trabajo llevado a cabo:

- El reconocimiento de autonomía local consagrado por la Constitución Española, tiene una incidencia fundamental en la configuración y determinación de las competencias correspondientes a las entidades locales. De un lado, porque establece un ámbito de protección de los intereses locales frente al legislador. De otro lado, porque exige la participación de las entidades locales en los asuntos públicos que les afectan.
- Las competencias reconocidas a las entidades locales conforman un elemento esencial para determinar que se trata de entidades de autonomía constitucionalmente reconocida.
- Cualquier intento de reformar el régimen local para salvaguardar su autonomía, debe ir necesariamente acompañado de una propuesta sobre las competencias locales y su financiación. Caso de no emprender el camino con estos tres pilares alineados, la empresa difícilmente hallará el éxito. Así nos lo ha demostrado la historia: el hecho de que estos tres ejes hayan sido tratados de forma dispersa ha contribuido, en cierta medida, a la debilidad de la autonomía local.
- Resulta necesario reformar el régimen de disciplina presupuestaria al que se encuentran sometidas las haciendas locales, al objeto de que las mismas puedan continuar prestando los servicios públicos que demanda la ciudadanía. Se trata de hacer efectivo el principio de suficiencia financiera establecido por la norma fundamental.
- El análisis y en su caso reforma, de las Haciendas locales debería realizarse de forma conjunta con los relativos a las instituciones y competencias locales.

- En lo referente a las obligaciones impuestas por la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, resulta necesario acometer un desarrollo legislativo de las mismas, de cara a proporcionar a las entidades locales los instrumentos necesarios para llevar a cabo las actuaciones oportunas.
- La regulación jurídica de la regla de gasto, así como del destino obligatorio del superávit presupuestario resulta manifiestamente insuficiente. Además de lo señalado en el punto anterior, por su aplicación desigual a todas las entidades locales.
- La ejecución de los fondos NGEU abriría la puerta hacia una gobernanza local que podía orientarse a la luz de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sería un error imperdonable no aprovechar el impulso generado por la absorción de dichos fondos, para transitar una senda iluminada por la Agenda 2030 y los ODS, hacia el fortalecimiento de una autonomía local en horas bajas.

6. BIBLIOGRAFÍA

APARISI APARISI, M^a CARMEN (2021) *Suspensión de las reglas fiscales: novedades en materia económico-financiera para las entidades locales en el derecho.com* <https://elderecho.com/suspension-de-las-reglas-fiscales-novedades-en-materia-economico-financiera-para-las-entidades-locales>

CANEDO ARRILLAGA, MARIA PILAR y GORDILLO PÉREZ, LUIS IGNACIO (2015) *La autonomía local en tiempos de crisis. Reformas, fiscalidad y contratación pública*, Oñati, Thomson Reuters Aranzadi.

DOMINGUEZ MARTIN, MÓNICA (2021), “Municipios: competencias y potestades” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 231 y ss.

EZCURRA, MIGUEL (2018), *Técnicos de Administración General, volúmenes II y III*, Madrid, Editorial Ezcurra.

JIMENEZ ASENSIO, RAFAEL (2020), En defensa de la autonomía local (a propósito del libro de Manuel Zafra: La autonomía local en una constitución reformada, CEPC, 2020) en <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/18/en-defensa-de-la-autonomia-local-a-proposito-del-libro-de-manuel-zafra-la-autonomia-local-en-una-constitucion-reformada-cepc-2020/>

MARCO PEÑAS, ESTER (2020) *La suspensión de las reglas fiscales a los entes locales: un giro copernicano*. Instituto de Derecho Local. Parte I y Parte II en <https://www.idluam.org/blog/suspension-de-las-reglas-fiscales-a-los-entes-locales-un-giro-copernicano-segunda-parte/>

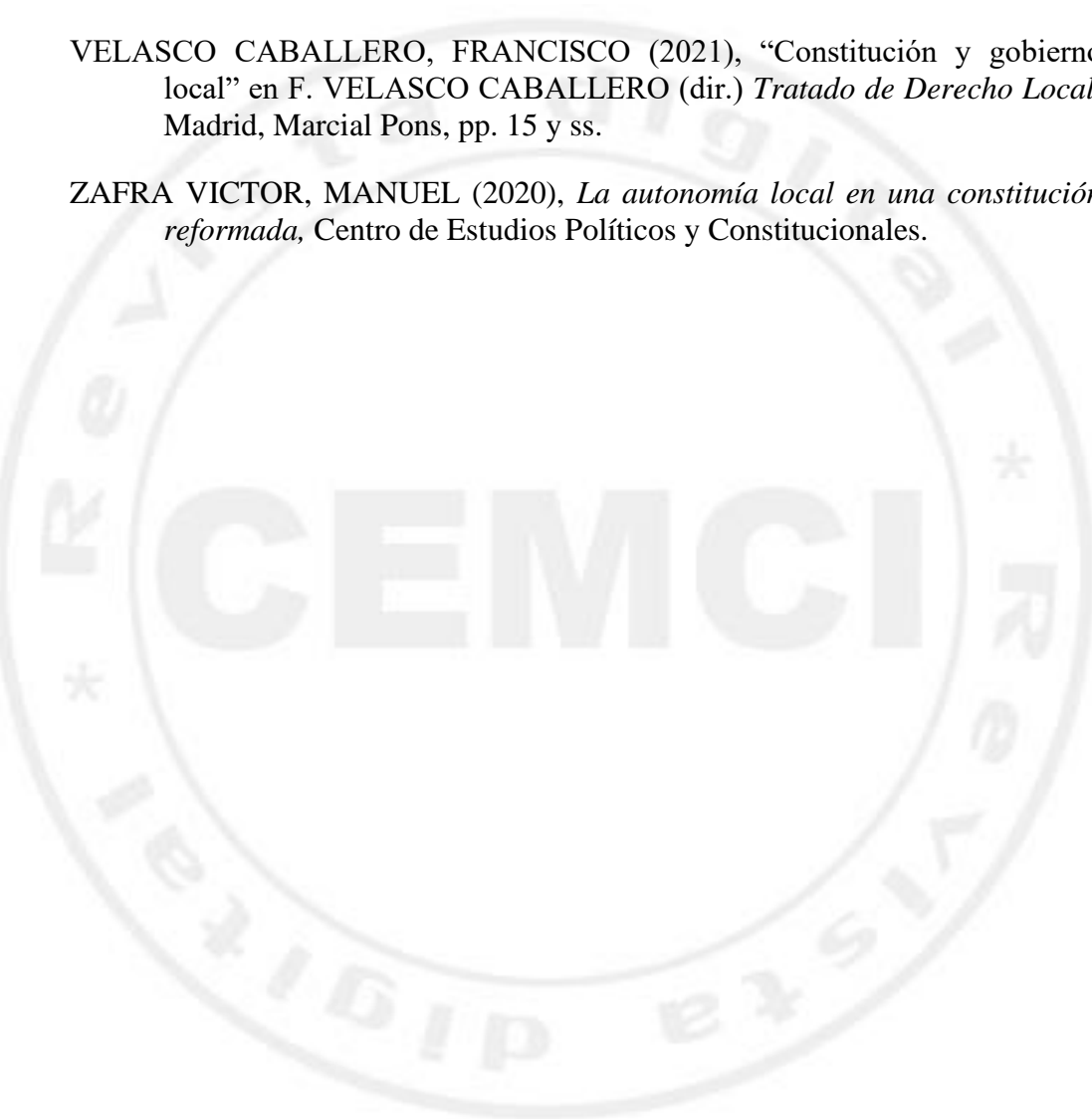
MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), “Gasto público local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 231 y ss.

MARTINEZ SANCHEZ, CESAR (2021), *Las reglas fiscales tras la COVID-19*, AFDUAM extraordinario (2021)

Unidades Didácticas proporcionadas por los ponentes del master.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (2021), “Constitución y gobierno local” en F. VELASCO CABALLERO (dir.) *Tratado de Derecho Local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 15 y ss.

ZAFRA VICTOR, MANUEL (2020), *La autonomía local en una constitución reformada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DE LOS ENTES LOCALES: MARCO JURÍDICO E INSTRUMENTOS.

Jesús VELARDE MATOSES

Tesorero del Ayuntamiento de Villanueva de Castellón (Valencia)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado con aprovechamiento del Curso La gestión y control de la tesorería municipal. CEMCI

SUMARIO

- 1.- Introducción: concepto de tesorería local
- 2.- Marco jurídico
 - 2.1.- Preceptos constitucionales
 - 2.2.- Regulación legal y reglamentaria
- 3.- Planificación financiera y sus instrumentos
 - 3.1.- Concepto de planificación financiera
 - 3.2.- Instrumentos de la planificación financiera
 - 3.2.1.- El plan de tesorería
 - 3.2.2.- El presupuesto de tesorería
 - 3.2.3.- El plan de disposición de fondos
 - 3.2.4.- Planes de ajuste y Planes económico-financieros
 - 3.2.5.- Otros instrumentos de planificación de la tesorería local

1.- INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE TESORERÍA LOCAL

En primer lugar es necesario definir, si bien brevemente, que se entiende hoy por tesorería en el mundo local. La definición contenida en la principal norma reguladora de la hacienda local (el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) y comúnmente empleada por la mayoría de expertos es “todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos, de la entidad local, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias”. Entendiéndose este por cada ente público local con personalidad jurídica propia y sirviendo siempre al principio de unidad de caja, el cual dispone para cada uno de estos entes locales, que todos los recursos financieros (no derechos y obligaciones, sino cobros y pagos en términos financieros) deberán estar centralizados bajo un solo mando, reforzando el principio de unidad del presupuesto, en tanto que todos los fondos públicos han de afluir a una caja única, de donde saldrán todos los pagos formándose así una masa de tesorería única, atendiendo todos los cobros a todos los pagos sin más discriminación que las prelación que establece el ordenamiento jurídico, tanto constitucional, legal, reglamentario, como el desarrollado reglamentariamente por cada ente.

Aunque es conveniente dar un toque más actual a dicha definición, pues la tesorería será un departamento o centro planificador y del que surtirán propuestas de toma de decisiones en aras de minimizar los desfases temporales entre los cobros y los pagos inherentes a la actividad de la hacienda local. Pues la tesorería estudia la información proporcionada por la contabilidad en términos financieros tratando de anticiparse a posibles situaciones y riesgos derivados de estos desfases temporales entre cobros y pagos, afectando así de forma transversal a todo el ente local en cuestión.

Y como responsable de estos cobros y pagos y en general de esta actividad financiera también deberá rendir una serie de información derivada del manejo y custodia del tesoro público.

2.- MARCO JURÍDICO

Antes de entrar en puridad a tratar el tema de la planificación financiera, los aspectos relativos a las obligaciones de publicación y transparencia, así como de la remisión de información a otras administraciones, hay que ubicar el contexto normativo. Esto son las reglas del juego en las que se desarrollaran estas funciones del tesorero que ejerza en cada ente local.

Para ello serán citados por jerarquía normativa.

2.1.- Preceptos constitucionales

Como a norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, analizaremos en primer lugar los preceptos que ordenan la tesorería local en materia financiera.

Hoy en día por su contenido, que trasciende más allá de fijar meros principios ordenadores del desarrollo normativo posterior y por su “novedad”, en tanto que supuso la segunda reforma de nuestra constitución, el primer artículo que nos viene a la mente es el 135, que se desarrollara al final de este apartado.

No obstante, encontramos en nuestra Carta Magna, ya en su redacción original, artículos que dejan patente la necesidad de planificar la actividad de la actividad económico-financiera por parte de los poderes públicos y distintos niveles de gobierno, lo que incluye a los gobiernos locales.

Por ejemplo el artículo 31, uno de los pilares fundamentales de lo que es nuestro sistema tributario, hace referencia también al gasto público exigiendo “una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”. Para alcanzar estos principios rectores del gasto público será necesario una adecuada planificación de los flujos y posibles recursos financieros, así como una correcta ejecución de dicha planificación en aras de minimizar las ineficiencias o incurrir en costes innecesarios en el transcurrir de distintos flujos de liquidez prominentes de la ejecución de ingresos y gastos públicos.

También el artículo 131, si bien para el Estado y por ley, habla expresamente sobre

la planificación de la actividad económica, lo que no puede obviar la de las administraciones públicas y sus flujos financieros. Estos principios rectores podemos y debemos aplicarlos a las entidades locales para su ámbito territorial y para el conjunto de su hacienda, a fin de no derivar en gastos innecesarios por una insuficiente o incorrecta planificación.

Por otro lado tenemos el artículo 133, que en su punto tercero, hace patente la potestad tributaria que tienen las entidades locales, que tal y como recogen la ley de haciendas locales y la ley general tributaria, podrán desarrollar lo dispuesto legalmente mediante ordenanza fiscal. Ello es especialmente importante también pues mediante la misma y sus instrumentos normativos podrán establecer calendarios fiscales, mediante los cuales podrán fijar distintas fechas de cobro de los tributos periódicos para buscar menores distorsiones temporales entre los cobros y pagos locales y/o una carga más llevadera para el contribuyente.

Ahora sí, de especial incidencia, tanto por el impacto normativo como por su novedad, pasamos a analizar brevemente el artículo 135. El mismo viene exigido por la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria y ante los desajustes estructurales que se ponen de manifiesto en el conjunto de la economía y por tanto en el sector público, como consecuencia de la última crisis económica y financiera, tratando, entre otros aspectos, de conseguir los compromisos de déficit y deuda que se asumen al entrar en la Unión Económica y Monetaria.

Este artículo 135 supedita ya en su primer punto, toda la actividad de todos los niveles de administración pública al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, con toda la trascendencia posterior que esto tendrá en el marco jurídico de las administraciones. Limitando tanto el déficit estructural de las administraciones como el endeudamiento de las mismas y encomendando a la ley orgánica el desarrollo de estos principios y directrices.

Especialmente relevante para el caso y de aplicación directa es la prioridad absoluta que este artículo da al pago de las obligaciones en materia de deuda financiera, tanto de principal como de intereses derivados de la misma, incluso por encima de los clásicos gastos de personal y obligaciones de ejercicios anteriores.

2.2.- Regulación legal y reglamentaria

En este apartado se tratará el desarrollo por normas con rango de ley que afecten a la tesorería local. Cabe decir que aquí entran en juego diversas normas de variada naturaleza, como puede ser el derecho civil o el mercantil, aparte del derecho administrativo, evidentemente. Es por ello por lo que aquí se citarán las que considero son las principales o de mayor aplicación, sin querer hacer una enumeración exhaustiva de las mismas.

- 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 (TRLRHL en adelante), artículos 194 a 199. Tratan los aspectos sobre su concepto y régimen, contabilidad, control, servicios financieros con entes

externos, funciones, medios de cobro y pago, así como aspectos generales de la gestión de la tesorería local.

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP en adelante), artículos 106 a 110, supletoriamente y complementando lo no regulado en el TRLRHL.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante), artículo 92 bis en cuanto a las funciones reservadas y principios generales de su desarrollo. En cuanto a su aspecto subjetivo, el artículo 92 bis queda desarrollado por el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Encomendando al titular de la tesorería local la clásica función financiera y la recaudación, así como por parte del RD 128/2018 en su artículo 5, la gestión de ingresos, entendida esta como la dirección y organización de los ingresos del ente local. En este artículo 5 cabe destacar respecto al objeto de este trabajo *“La formación de los planes, calendarios y presupuestos de Tesorería... 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... La elaboración de los informes que determine la normativa sobre morosidad... La dirección de los servicios de gestión financiera de la Entidad Local y la propuesta de concertación o modificación de operaciones de endeudamiento y su gestión... La elaboración y acreditación del periodo medio de pago a proveedores de la Entidad Local, otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería”*.

Lo que viene a obligar a una adecuada planificación financiera para alcanzar los principios que dicta la normativa local, especialmente tras la inclusión del art. 135 en la CE. Estas funciones habrán de realizarse en los distintos tipos de municipio, tanto de clase 1º, 2º, 3º y los de gran población del título X de la LRBRL, si bien con los medios que cada una cuente, dentro de las posibilidades que ofrece la norma y con periodicidades distintas según el municipio para la remisión de información (entes del art. 111 y 135 del TRLRHL).

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF en adelante), en desarrollo del art. 135 CE.

En ella encontramos, especialmente relevantes para este trabajo los principios de:

- Estabilidad presupuestaria (art. 3): también afectarán en materia de planificación de cobros, como por ejemplo la aplicación del

criterio de caja para pasar determinadas magnitudes de contabilidad presupuestaria a contabilidad nacional.

- Sostenibilidad financiera (art. 4): entendido como a la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial (como a cumplimiento del periodo medio de pago a proveedores [PMP]), cumpliendo todas las operaciones de endeudamiento a su vez el principio de prudencia.

- Plurianualidad (art. 5): que obliga a planificar pensando en el medio plazo.

- Transparencia (art. 6): respecto a la aplicación de las obligaciones de la ley, haciendo necesario un sistema de información contable adecuado para este objetivo

- Eficiencia (art. 7): en conexión con el de Plurianualidad. Estableciendo que se deberá mirar por las repercusiones presentes y futuras de los actos, reglamentos, convenios... públicos.

- Responsabilidad (art. 8): respecto al incumplimiento de los preceptos y principios de esta ley.

- Lealtad institucional (art. 9): respecto a valorar los efectos de las actuaciones en el resto del sector público, así como facilitar la coordinación y cooperación entre sus integrantes.

- Normativa de desarrollo de la LOEPSF.

- Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, aún vigente para las entidades locales.

- Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Las diversas normas con rango de ley reguladoras de planes de pago a proveedores, en tanto el plan de ajuste del ente local en cuestión se aprobase en desarrollo de esa ley. Actualmente se deberán aprobar conforme establece el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT en adelante), así como sus principales reglamentos de desarrollo, como son el de gestión e inspección, el de recaudación y el de revisión en materia tributaria. De estos extraemos una importante herramienta de planificación de ingresos como es el calendario fiscal, pues la norma permite establecer de oficio periodos de ingreso fraccionados, que no devengan intereses y permiten ajustarse a las necesidades del obligado al pago así como a las financieras del ente local.
- Las Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, que tiene competencias normativas que pueden afectar al ámbito económico- financiero de los entes locales.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en lo que respecta a los plazos de pago y al informemorosidad.
- Reglamentos del estado supletorios en desarrollo de la LGP.
- Bases ejecución presupuesto de cada ente local y sus ordenanzas fiscales, que podrán y deberán adecuar numerosos aspectos referentes a la tesorería local y a la planificación de la misma, a sus cobros y pagos, en virtud de la potestad de autoorganización de los entes locales.

3.- LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y SUS INSTRUMENTOS

3.1.- Concepto de planificación financiera

Supone tratar de avanzar lo que van a ser las futuras necesidades financieras, tanto para atender en el menor tiempo posible a las obligaciones de pago del ente, como para disminuir en la medida de lo posible la ociosidad de los recursos financieros del ente en cuestión, buscando minimizar el coste de oportunidad de tener dinero inactivo. Para ello deberá coordinarse la ejecución de los derechos y obligaciones que se prevén en el presupuesto, con la previsión temporal de su transformación en flujos monetarios reales, si bien la planificación financiera también habrá de analizar los movimientos no presupuestarios. Se debe planificar a corto, a medio o a largo plazo, tanto flujos de ingresos como de pagos.

No obstante, además de tratar de minimizar las demoras en pagos y los picos de liquidez inactiva (determinando las necesidades de financiación a corto plazo y rentabilizando los excedentes de tesorería), también entenderemos dentro de la planificación financiera la coordinación con la intervención local sobre la previsión de flujos financieros y las posibles alternativas de financiación a largo plazo y gestión del endeudamiento, así como las propuestas de decisión a los órganos políticos en esta materia.

Además, no solo es una necesidad para el correcto funcionamiento de la entidad en cuestión (pues al fin y al cabo toda la actividad se soporta en unos ingresos a percibir y generará unos gastos y pagos), sino que en muchas ocasiones es una obligación legal, que se enmarcará principalmente en el principio de sostenibilidad financiera anteriormente tratado, como vamos a ver en el siguiente apartado.

3.2.- Instrumentos de la planificación financiera

Diversos son los instrumentos y herramientas para las distintas necesidades de planificación financiera, como vamos a ver en este subepígrafe.

3.2.1.- El plan de tesorería

Plan supeditado al cumplimiento del principio antes descrito de sostenibilidad financiera, tratando de que la entidad cumpla puntualmente con sus compromisos de pago dentro de los plazos legalmente establecidos. Debiéndose publicar estos datos y remitirse al ministerio para el pertinente control. Para una correcta estimación de estas previsiones habrá de atenderse al orden de prelación de pagos del plan de disposición de fondos de la entidad, que veremos en el siguiente punto.

Para ello, entre otras medidas, se obliga a los entes locales a 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 plazomáximo que fija la normativa sobre morosidad”*, tal y como establece el art. 13.6 de la LOEPSF.

Así pues es un plan que deberá elaborarse anualmente, engarzando las previsiones del presupuesto con las de movimientos financieros, para garantizar la atención a tiempo de las obligaciones de pago de la entidad según las previsiones de cobros a realizar por el ente local. Cabe destacar que es un plan dinámico, que se debe actualizar en función de la ejecución de las previsiones en él contenidas y las necesidades en cada momento. Siendo obligatoria esta actualización ante excesos en el PMP.

Su contenido, tal y como establece el art 13.6 LOEPSF:

“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 plazomáximo 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.”

Este contenido será ampliado por el art. 16.8 de la orden HAP 2105/2012, según el cual, el contenido mínimo será:

- Calendario y presupuesto de Tesorería que contenga sus cobros y pagos mensuales por rúbricas incluyendo la previsión de su mínimo mensual de tesorería.

- Previsión mensual de ingresos.
- Saldo de deuda viva.
- Impacto de las medidas de ahorro y medidas de ingresos previstas y calendario previsto de impacto en presupuesto.
- Vencimientos mensuales de deuda a corto y largo plazo.
- Calendario y cuantías de necesidades de endeudamiento.
- Evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pagotanto del ejercicio corriente como de los años anteriores.
- Perfil de vencimientos de la deuda de los próximos diez años.

De este apartado se puede decir que el plan de tesorería deberá incluir el presupuesto de tesorería, que es un reflejo de las previsiones presupuestarias y no presupuestarias de los cobros y pagos agrupados por su naturaleza, reflejados en saldo inicial, cobros, pagos y saldo final, con sus respectivas previsiones y ejecuciones, así como las posibles necesidades de financiación.

3.2.2.- El presupuesto de tesorería

Ya tratado en este anterior apartado “2.2.1.- El plan de tesorería”.

3.2.3.- El plan de disposición de fondos

Instrumento de planificación financiera muy útil en la gestión de la tesorería local que permitirá, atendiendo a las particularidades de cada municipio, flexibilizar la ejecución y gestión de los pagos presupuestarios y no presupuestarios a realizar por el ente local, tanto en sus aspectos materiales, como formales y procedimentales, fijando la prelación de pagos de la entidad. Eso sí, respetando siempre la prelación legal, que a modo de resumen es la siguiente:

- 1- Pago de la amortización de principal e intereses de la deuda financiera (obligado por el art.135 CE).
- 2- Gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores (art. 187 TRLRHL).

Después de esta prioridad legal, se estará a lo que establezca el propio plan de disposición de fondos, que también deberá contemplar esta preferencia de pago legal. Y en defecto de previsión en el plan, se atenderán los pagos por riguroso orden de incoación en función del momento en el que se reconozca la obligación en cuestión (momento en el que realmente nace la obligación) en virtud de la aplicación supletoria del art. 71 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Este plan se elaborará por la tesorería local y su aprobación corresponderá al Presidente, siendo un acto con naturaleza reglamentaria en tanto que no se agota con su

cumplimiento, sino que sus efectos permanecen hasta que se modifique o derogue. Atendiendo a esta naturaleza, deberá publicarse en el BOP, conforme regula la ley 39/2015, y no podrá ser modificado por ningún acto administrativo del Pleno o del Propio presidente que lo aprobó, en virtud del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Supone pues, un límite a la arbitrariedad en la ordenación de pagos, debiendo establecerse la prelación de pagos por su naturaleza y no por sus perceptores concretos.

3.2.4.- Planes de ajuste y Planes económico-financieros

Ambos en desarrollo y para alcanzar el cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera, son una herramienta de planificación tanto presupuestaria como financiera de los entes locales, siendo de obligatoria aprobación según el caso.

A) Plan de ajuste.

Se crea con las sucesivas normas de mecanismos de pago a proveedores y planes de pago a proveedores, como condición para su adhesión. Hoy lo encontramos en el RD-Ley 17/2014 de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Su horizonte temporal será al menos igual que el periodo de amortización de la operación y se crea como garantía de atención a las obligaciones de pago contraídas con el estado por la adhesión a estos fondos.

Contiene las medidas de planificación necesarias para poder cumplir en plazo y garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pudiendo ser modificado en caso de ser necesario conforme establece este RD-Ley. El contenido concreto está detallado en el art. 10 Orden HAP 2105/2012 y los artículos 44 y siguientes del RD-Ley 17/2014.

Respecto a los mecanismos de seguimiento y control, además del ya mencionado contenido mínimo, los encontramos en el RD-Ley 17/2014.

Su aprobación es competencia del pleno del Ayuntamiento, previo informe de intervención y habrán de ser remitidos al ministerio competente.

B) Planes económico-financieros.

Se crean con la LOEPSF, como a medida correctiva para garantizar que en un máximo de 2 años se vuelve a la senda de la estabilidad presupuestaria y regla del gasto cuando ambos o algún de estos principios se incumplen.

El contenido del plan lo encontramos en el art. 9 Orden HAP 2015/2012 y el art. 21 de LOEPSF, entre los que se incluyen medidas de planificación financiera.

Se aprueban por el Pleno, previo informe de intervención y se deberán remitir al ministerio competente.

3.2.5.- Otros instrumentos de planificación de la tesorería local

Existen numerosas posibilidades e instrumentos además de los ya comentados. Sin querer hacer una enumeración exhaustiva de los mismos podemos destacar los siguientes:

A) Planificación diaria.

También conocida con el anglicismo *cash pooling*, que significa centralización de fondos.

Tiene por objeto centralizar con carácter diario y en tiempo real todos los saldos existentes en caja y en los bancos con el objetivo de centralizar posiciones para evitar la innecesaria concertación de operaciones de crédito a corto plazo o la ociosidad de liquidez.

En estructuras de tesorería con servicios descentralizados y entes dependientes con personalidad jurídica propia, existirán tres niveles, que sin ánimo de un desarrollo amplio, serán:

1- Cash pooling primario: las cuentas y fondos del ente principal.

2- Cash pooling secundario: cuentas y fondos financieros manejadas por los servicios del ente sin personalidad jurídica propia (museo, piscina municipal...)

3- Cash pooling terciario: cuentas y fondos financieros manejados por cada ente con personalidad jurídica propia dependiente del ente principal (ayuntamiento y organismo autónomo por ejemplo).

Destacar que las funciones, explicadas sintéticamente, serán: por parte del ente principal o tesorería central, funciones de planificación estratégica y aquellas de mayor magnitud o relevancia (concertar operaciones de endeudamiento, fijación de criterios y directrices generales que rijan la actuación financiera de los servicios o entes dependientes); y por parte del servicio o ente dependiente funciones financieras operativas, de un carácter marcadamente ejecutivo (rendir cuentas, contabilizar, cobrar y pagar), dentro de los parámetros y criterios marcados por la tesorería central.

B) El calendario fiscal.

Herramienta de ingresos que permite fijar las fechas de puesta al cobro de aquellos ingresos de carácter periódico para adaptarlo a las necesidades de liquidez del ayuntamiento en cada momento del tiempo para minimizar la ociosidad de liquidez y necesidades de financiación externa a corto plazo. Teniendo en este calendario fiscal un importante instrumento para planificar y adecuar las necesidades financieras del ente en el ejercicio.

C) El anexo de inversiones del presupuesto general.

Lo encontramos regulado en el art. 166 TRLRHL, como anexo al

presupuesto general, que contendrá, para un plazo de 4 años, las inversiones a realizar, detalladas con un programa y la financiación de las mismas, previéndose en su caso operaciones de crédito a largo u otros mecanismos de financiación.

Vemos aquí un ejemplo de instrumento de planificación a largo plazo.

D) El anexo del presupuesto general con los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.

Previéndose también las posibles necesidades de financiación de estas sociedades, así como posibles rentabilizaciones de liquidez en su caso.

E) El anexo del presupuesto general con el estado de previsión de movimientos y situación de la deuda anexo al presupuesto general.

Comprenderá el detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevén realizar durante el mismo ejercicio.

F) Planificación de riesgos.

Aquí encontraremos riesgos de diversa naturaleza, que será conveniente reducir al mínimo, tratando de planificar y prever cuál será su evolución futura y en caso de incertidumbre excesiva, reducirlos o eliminarlos mediante el uso de distintas técnicas o elementos, como son:

- Riesgos en cobros de ingresos de derecho público.

El ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de aplicar una bonificación del 5% a aquellos sujetos pasivos que cooperen activamente en la recaudación de los tributos. Concretamente a aquellos que domicilien sus tributos de cobro periódico, anticipen el pago de sus tributos, periódicos o no, y a los que colaboren en la recaudación conforme se detalla en la ordenanza fiscal correspondiente, que deberá fijar los requisitos, procedimientos, alcance y otros factores para su aplicación.

- Riesgos derivados del incumplimiento de los objetivos de la LOEPSF.

Ya tratados en el punto referente a los Planes Económico-financieros.

- Riesgos de cambio.

Derivados de operaciones en divisa distinta del euro. Para tratar de planificar las posibles variaciones del tipo de cambio o reducir su incertidumbre se pueden utilizar instrumentos de basadas en opciones o futuros y seguros del tipo de cambio.

No es frecuente que las entidades locales acudan a este tipo de operaciones financieras en divisa distinta del euro.

- Riesgo de tipos de interés.

Derivados de las oscilaciones de los tipos de interés cuando se conciertan operaciones de crédito con tipos de interés variables. Aquí se pueden eliminar contratando directamente a tipo fijo o contratar productos financieros como los swaps o collares de tipos.

- Riesgos de tesorería (pagos).

Que se minimizan mediante los instrumentos tratados en epígrafes anteriores (cash pooling, y planes de tesorería, disposición de fondos...).

- Riesgo de la deuda comercial. Derivados de demoras en el pago de la misma, como es el encarecimiento del suministro o el servicio, los intereses de demora o el crecimiento de la prima de riesgo. Aquí se puede utilizar además de los planes ya analizados, técnicas de confirming.

- Riesgos de endeudamiento financiero.

Además de los riesgos de tipos ya mencionados están los límites legales al endeudamiento de los entes locales (ahorro neto, capital vivo, prudencia financiera...) que habrá que estudiar antes de decidir si se acude a la financiación externa.

- Riesgo en la cofinanciación de inversiones.

Cuando se decide acometer inversiones junto a otro sujeto. Se trata de planificar posibles desfases temporales en el pago de las obligaciones que surgen de la inversión y sus posibles consecuencias en la tesorería local. Un posible instrumento es el endeudamiento-puente, que se puede enfocar como a una cesión de derechos de cobro que derivan de la relación jurídica que supone la inversión conjunta con el otro sujeto

- Riesgos de mantenimiento de servicios o inversiones.

Derivados de los flujos que generarán estos en el futuro. Los instrumentos que se pueden emplear son los contratos de concesión de obra o de servicio o la creación de sociedades mercantiles junto a otros actores económicos.

Así pues, vemos que existe numerosos riesgos y elementos de incertidumbre en la actividad financiera de los entes locales, que deberán abordarse teniendo en cuenta las limitaciones y garantías de seguridad que establece el ordenamiento jurídico aplicable a esta materia. Para ello será indispensable una correcta y flexible planificación de este futuro incierto, a efectos de minimizar las consecuencias negativas de esta falta de certeza sobre el futuro, así como para aprovechar las posibles oportunidades que también pueden surgir. Todo ello se hará utilizando los instrumentos y herramientas que se han venido desarrollando en este estudio.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

ANIMALES

ANIMALES: TENENCIA: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 5 de agosto de 2021, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se modifican la Orden de 14 de junio de 2006, que desarrolla el Decreto 92/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la identificación y los registros de determinados animales de compañía en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Orden de 28 de mayo de 2008, que desarrolla el Decreto 42/2008, de 12 de febrero, que regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 12 de agosto de 2021 número 155](#)).

El objeto de la modificación es el uso de medios electrónicos en esta materia.

Asimismo, habilita al Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Veterinarios para que anualmente curse de oficio la baja registral a todos aquellos animales de edad superior a 15 años y cuya ficha clínica no haya sido actualizada en los últimos 24 meses.

CIBERSEGURIDAD

CIBERSEGURIDAD: ESTRATEGIA

Acuerdo de 3 de agosto de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Ciberseguridad 2022-2025 ([BOJA de 6 de agosto de 2021 número 151](#)).

COMERCIO Y ARTESANÍA

COMERCIO Y ARTESANÍA: SUBVENCIONES: AYUNTAMIENTOS

Orden de 6 de agosto de 2021, de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a Ayuntamientos y destinadas a impulsar la mejora, modernización y promoción del comercio y la artesanía en Andalucía ([BOJA de 11 de agosto de 2021 número 154](#)).

El objeto de las subvenciones reguladas por la Orden es impulsar la mejora, modernización y promoción del comercio y la artesanía en el ámbito de la Administración Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La ley deroga la Orden de 29 de julio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a los Ayuntamientos para la mejora y modernización del comercio ambulante (Modalidad CAM)

EDUCACIÓN

EDUCACIÓN: PROFESORADO: AUTORIDAD

Ley 3/2021, de 26 de julio de Reconocimiento de Autoridad del Profesorado ([BOJA de 30 de julio de 2021 número 146](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: DEUDAS CON LA JUNTA DE ANDALUCÍA: APLAZAMIENTO Y FRACCIONAMIENTO: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Decreto-ley 18/2021, de 7 de septiembre, por el que se regula el aplazamiento y fraccionamiento especial del pago de deudas de entidades locales y se establecen otras normas recaudatorias ([BOJA de 10 de septiembre de 2021 número 175](#)).

Convalidación, BOJA de 24 de septiembre de 2021, número 185.

Modifica 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, en el sentido de establecer un marco de fraccionamiento de las deudas de Derecho Público fijando una carencia máxima de los dos primeros años, fraccionándose la deuda en tantos años como resulte de dividir el principal de la deuda entre el 25% del importe anual de la Participación en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (PATRICA), de manera que se haga compatible el pago de sus deudas con la Hacienda autonómica con el mantenimiento de la prestación de los servicios públicos. El plazo resultante de esta operación no podrá superar los quince años.

Asimismo, se regula la posibilidad de aplazar o fraccionar las deudas derivadas de los reintegros de subvenciones.

HACIENDAS LOCALES: CANON DE MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 10 de septiembre de 2021, de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, por la que se aprueban los Modelos 761 de Autoliquidación Semestral y 762 de Declaración Anual del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma ([BOJA de 6 de septiembre de 2021 número 171](#)).

INFANCIA Y ADOLESCENCIA

INFANCIA Y ADOLESCENCIA: III PLAN: FORMULACIÓN

Acuerdo de 29 de junio de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del III Plan de Infancia y Adolescencia de Andalucía ([BOJA de 5 de julio de 2021 número 127](#)).

INFANCIA Y ADOLESCENCIA: LEY

Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía ([BOJA de 30 de julio de 2021 número 146](#)).

La Ley atribuye a las entidades locales la competencia para la prevención, detección, valoración, intervención y finalmente para la formalización de la declaración de situación de riesgo de acuerdo con lo preceptuado en la misma.

La situación de riesgo será declarada por el órgano colegiado creado al efecto por la entidad local, que estará compuesto por la autoridad competente de la Entidad Local, que lo presidirá, y por personas profesionales cualificadas y expertas, al menos de los ámbitos de los servicios sociales, sistema público sanitario y educativo, y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estos últimos en los casos en que proceda, que conformen un grupo técnico y multidisciplinar. Las Entidades Locales determinarán su composición y régimen de funcionamiento reglamentariamente. En ausencia de la normativa de régimen local que determine la competencia, corresponderá a la persona titular de la Entidad Local competente por razón del territorio

Desarrollarán las entidades locales planes integrales y transversales de atención a la infancia y adolescencia en el ámbito de su territorio y de sus competencias, así como actuaciones para incorporar la participación infantil y adolescente en su ámbito territorial y competencial.

La Junta de Andalucía y las entidades locales establecerán mecanismos de colaboración para garantizar una actuación coordinada en materia de promoción, prevención y protección de las niñas, niños y adolescentes.

Las entidades locales podrán facilitar el emplazamiento de nuevos recursos preventivos, residenciales y de acogida, mediante el ofrecimiento de suelo o de viviendas dotacionales de uso público, u otros medios, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Las entidades locales determinarán la composición y funcionamiento de la Comisión de Infancia y Adolescencia en su ámbito territorial.

Garantizarán la existencia y el mantenimiento de los servicios públicos necesarios, suficientes y adecuados que aseguren las actuaciones de protección de menores recogidas en la Ley, en el marco de las dotaciones presupuestarias que se asignen y aprueben anualmente.

INMIGRACIÓN

INMIGRACIÓN: ESTRATEGIA

Acuerdo de 20 de julio de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y convivencia ([BOJA de 23 de julio de 2021 número 141](#)).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: DEPENDENCIA: PLAN PILOTO

Acuerdo de 31 de agosto de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento de la puesta en marcha del proyecto piloto previo a la modificación normativa del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ([BOJA de 6 de septiembre de 2021 número 171](#)).

SERVICIOS SOCIALES: ENTIDADES LOCALES: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS

Orden de 31 de agosto de 2021, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, complementaria a la Orden de 5 de mayo de 2021, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las entidades locales para la financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía correspondientes al ejercicio presupuestario 2021 ([BOJA de 6 de septiembre de 2021 número 171](#)).

TRANSPORTE PÚBLICO

TRANSPORTE PÚBLICO

Orden de 23 de septiembre de 2021, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba el Programa Andalucía Rural Conectada (Programa de servicio público de transporte interurbano regular de personas de uso general con paradas a la demanda) ([BOJA de 29 de septiembre de 2021 número 188](#)).

TURISMO

TURISMO SOSTENIBLE: PLAN GENERAL

Decreto 218/2021, de 7 de septiembre, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por el que se aprueba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía META 2027 ([BOJA de 13 de septiembre de 2021 número 176](#)).

El texto íntegro del Plan estará disponible en la web oficial de la Consejería competente en materia de turismo.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

EMPLEO PÚBLICO

EMPLEO PÚBLICO: REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD

Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público ([BOE de 7 de julio de 2021, número 161](#)).

A) Personal interino

Modifica el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en el sentido de reforzar el carácter temporal de la figura del funcionario interino, tanto en la referencia a su nombramiento, como en la delimitación del plazo máximo de duración del mismo: En el supuesto de nombramiento en plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera por un máximo de tres años; en el supuesto de nombramiento por sustitución, por el tiempo estrictamente indispensable que motive el nombramiento; en el supuesto de nombramiento para ejecutar programas de carácter temporal, por un máximo de tres años, ampliable doce meses más por las leyes de función pública de cada Administración, o en el supuesto de exceso o acumulación de tareas, por un plazo máximo de nueve meses.

En segundo lugar, en cuanto a la selección, los procedimientos de acceso a la condición de personal funcionario interino no son equiparables a los de personal funcionario de carrera. El apartado 2 del artículo 10 incide explícitamente en su publicidad y celeridad, teniendo como finalidad la cobertura inmediata del puesto y establece expresamente que el nombramiento como personal interino derivado de los procedimientos de selección no implica en ningún caso el reconocimiento de la condición de funcionario de carrera. Es decir, se refuerza la nota de temporalidad al descartar cualquier expectativa de permanencia.

La finalización de la relación de interinidad del personal funcionario interino se producirá, además de por las causas genéricas previstas en el artículo 63 del TRLEBEP, por las que se explicitan en el artículo 10, sin que ninguna de ellas genere derecho a compensación económica de ningún tipo.

Las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán necesariamente ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública, priorizando la cobertura reglada por personal funcionario de carrera, y de no cumplirse esto, transcurridos tres años desde el nombramiento se producirá el cese del personal funcionario interino y la vacante sólo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino.

B) Selección del personal laboral temporal.

Los principios que habrán de regir la selección de este personal serán los de publicidad, igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y estableciendo la finalidad que han de perseguir, atendiendo, en todo caso, a razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.

C) Incumplimiento.

El incumplimiento de lo indicado en los apartados A) y B) dará lugar a la exigencia de responsabilidades.

Además, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia, además, dará lugar a una compensación económica para el personal temporal, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades.

D) Estabilización de empleo público.

Prevé el Real Decreto-ley un tercer proceso de estabilización de empleo público, autorizando una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas, y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020, siendo el sistema de selección, preferentemente el de concurso-oposición, y se establece una compensación económica para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización, que será equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades.

E) Encomienda de gestión.

Los municipios, excepto los de gran población previstos en el título X de la LRBRL, podrán encomendar la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales.

EMPLEO: TRABAJO A DISTANCIA: LEY

Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia ([BOE de 10 de julio de 2021, número 164](#)).

Las relaciones de trabajo a las que resultará de aplicación la Ley son aquellas en las que concurren las condiciones descritas en el artículo 1.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores que se desarrollen a distancia con carácter regular.

Se entenderá que es regular el trabajo a distancia que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo.

No obstante, la propia Ley específica que las previsiones contenidas en esta Ley no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se regirá en esta materia por su normativa específica.

EMPLEO PÚBLICO: SINDICATOS: SINDICATOS MÁS REPRESENTATIVOS

Resolución de 20 de julio de 2021, de la Secretaría General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública por la que se publica el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas de 5 de julio de 2021, por el que se ratifica el Acuerdo de 13 de abril de 2021, de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo de asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación ([BOE de 127 de julio de 2021, número 178](#)).

A los efectos de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, a que se refiere el artículo 36.1 del EBEP, los resultados de las elecciones sindicales, son las siguientes:

CC.OO, 36,6 por cien; UGT, 34,8 por cien; CSIF, 22,2 por cien; CIG, 2,8 por cien; y ELA, 3,6 por cien.

EMPLEADOS PÚBLICOS: SALARIO: SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

Real Decreto 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021 ([BOE de 29 de septiembre de 2021, número 233](#)).

Queda fijado en 32,17 euros/día o 965 euros/mes.

FUNCIÓN PÚBLICA: HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: MÉRITOS

Resolución de 16 de agosto de 2021, de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que (se establecen las titulaciones académicas puntuables a efectos de méritos generales del personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional ([BOE de 21 de agosto de 2021 número 200](#))).

HACIENDA

HACIENDA: FRAUDE FISCAL: MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego ([BOE de 10 de julio de 2021, número 164](#)).

Las normas que modifica esta ley, de especial relevancia para las entidades locales, son las siguientes:

A) Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En la tramitación de las actas de disconformidad se elimina el carácter obligatorio del informe de disconformidad.

Se establece que el plazo máximo para el inicio del procedimiento sancionador incoado a partir de las liquidaciones o resoluciones dictadas en determinados procedimientos de aplicación de los tributos será de seis meses

B) 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

Se modifica el apartado c) del número 1 del artículo 82, relativo a las exenciones en el Impuesto de Actividades Económicas.

Se especifica que la regla para el cálculo del importe neto de la cifra de negocios correspondientes a los miembros de un grupo mercantil se deberá aplicar con independencia de la obligación de consolidación contable

C) Real Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Se amplían los supuestos de incorporación de nuevas construcciones y alteraciones mediante comunicación de Administraciones Locales y entidades gestoras del Impuesto sobre Bienes Inmuebles sin necesidad de que se obliguen por ordenanza fiscal, en lo que se refiere a actos sujetos a licencia o autorización administrativa.

Se habilita un régimen adicional de comunicaciones en virtud del cual la información suministrada por deber de colaboración queda amparada por la exención de la obligación de declarar, siempre que se cuente con toda la documentación acreditativa de la correspondiente alteración.

Se trasladan los efectos del procedimiento de subsanación al momento en el que la Administración Tributaria tiene constancia de la discrepancia entre descripción catastral y realidad, y se da eficacia a los actos dictados en los procedimientos de declaración, comunicación, solicitud, inspección y regularización catastral desde la fecha de los

hechos, actos o negocios originarios facilitando el ajuste a la evolución de la realidad inmobiliaria.

D) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Se atribuye a los juzgados de lo Contencioso-administrativo el conocimiento de las autorizaciones para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la Administración Tributaria en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aún con carácter previo a su inicio formal cuando, requiriendo dicho acceso el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 2 de julio de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el Anexo I incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 6 de julio de 2021 número 160](#)).

HACIENDAS LOCALES: CUENTAS ANUALES: PLAN DE CONTABILIDAD: MODIFICACIÓN

Orden HAC/820/2021, de 9 de julio, del Ministerio de Hacienda por la que se modifican el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril y las normas para la formulación de Cuentas Anuales Consolidadas en el Ámbito del Sector Público, aprobadas por Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio ([BOE de 31 de julio de 2021, número 182](#)).

HACIENDAS LOCALES: CUENTAS ANUALES CONSOLIDADAS: FORMULACIÓN NORMAS

Orden HAC/836/2021, de 9 de julio, del Ministerio de Hacienda por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público local ([BOE de 3 de agosto de 2021, número 184](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de agosto de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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 6 de agosto de 2021 número 187](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de septiembre de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 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 4 de septiembre de 2021 número 221](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NACIONAL: SIERRA DE LAS NIEVES: DECLARACIÓN

Ley 9/2021 de 1 de julio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves ([BOE de 2 de julio de 2021, número 157](#)).

MEDIO AMBIENTE: INFRAESTRUCTURA VERDE: ESTRATEGIA

Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas ([BOE de 13 de julio de 2021, número 166](#)).

La Orden define la infraestructura verde como una red ecológicamente coherente y estratégicamente planificada compuesta por un conjunto de áreas naturales y seminaturales, elementos y espacios verdes rurales y urbanos, y áreas terrestres, dulceacuícolas, costeras y marinas, que en conjunto mejoran el estado de conservación de los ecosistemas y su resiliencia, contribuyen a la conservación de la biodiversidad y benefician a las poblaciones humanas mediante el mantenimiento y mejora de las

funciones que generan los servicios de los ecosistemas y facilitan la conectividad ecológica de los ecosistemas y su restauración

Asimismo, dispone que Las Administraciones Públicas son las responsables de identificar, en el ámbito de sus respectivas competencias, los elementos del territorio que conformarán la Infraestructura Verde de España, en base a los criterios establecidos en la Meta 0 de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

MEDIO AMBIENTE: ESPECIES SILVESTRES AMENAZADAS: MODIFICACIÓN

Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas ([BOE de 21 de septiembre de 2021 número 226](#)).

RECUPERACIÓN

RECUPERACIÓN

Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ([BOE de 30 de septiembre de 2021, número 234](#)).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: SITUACIONES DE VULNERABILIDAD: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica ([BOE de 4 de agosto de 2021, número 185](#)).

Se prorroga la vigencia de las medidas, entre otras, contempladas en el Real Decreto-ley 8/2021, hasta el 31 de octubre de 2021, siguientes:

- La no suspensión del suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.
- El derecho a percibir el bono social.
- Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.
- Prorroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.
- Medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

URBANISMO

URBANISMO: ESPACIOS PÚBLICOS URBANIZADOS: ACCESIBILIDAD: DOCUMENTO TÉCNICO

Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados ([BOE de 6 de agosto de 2021, número 187](#)).

VENTA AMBULANTE

VENTA AMBULANTE: DEROGACIÓN LEGISLATIVA

Real Decreto 538/2021 de 13 de julio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, por el que se deroga el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria ([BOE de 6 de agosto de 2021, número 187](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES PARIMONIALES POR LAS ADMINISTRACIONES. PERFECCIÓN DEL CONTRATO EN EL MOMENTO DE SU FORMALIZACIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1046/2021 de 19 de julio de la Sección 3ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7504/2019.

Ponente: Eduardo Calvo Rojas.

El recurrente sostiene que la sentencia a quo infringe por inaplicación el artículo 4.1.p) y aplica indebidamente el artículo 27.1, ambos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, al establecer la necesidad de formalizar el contrato de compraventa para su perfección. El citado artículo 4.1.p) del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (de 2011 excluía del ámbito de dicha Ley los contratos de compraventa, declarándose que "*se registrarán por la legislación patrimonial*"; de donde se deriva -sostiene la recurrente- que no es de aplicación el artículo 27.1 de dicha Ley, en el que se establece que "*los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización*", así como artículo 138.5 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y el artículo 117 de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, de los que deduce que la adjudicación definitiva supone la perfección del contrato de compraventa.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar *si la perfección de una enajenación de un bien patrimonial por la administración pública mediante el procedimiento de adjudicación directa, una vez que la subasta previa celebrada fue declarada desierta, debe entenderse producida con la resolución que aprueba la adjudicación directa ex artículo 138.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las administraciones públicas, o, por el contrario, es preciso un acto posterior de formalización del contrato por aplicación de la normativa contractual.*

Tal esquema regulatorio es claramente tributario de la doctrina de los "actos separables", y por tanto, *en todo lo relativo a la preparación y adjudicación del contrato que nos ocupa son de aplicación las leyes autonómicas y estatal de Patrimonio por este orden, y sus respectivos reglamentos; y, en su defecto, la legislación de contratos de las administraciones públicas.* Pues bien, la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, que es la Comunidad Autónoma en este caso, y la del Estado, y sus respectivos reglamentos, *nada establecen de manera expresa acerca de cuándo se perfecciona el contrato de compraventa, si en el momento de la adjudicación, por la concurrencia de oferta y aceptación, o en el momento de su formalización.*

Por ello, entra en juego entonces la legislación de contratos de las administraciones públicas, como regulación de carácter supletorio. Y el artículo 27.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sí se refiere de manera directa y clara al momento de "perfección de los contratos" señalando que: " 1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización...".

CONCESIÓN DEMANIAL DE DOMINIO PÚBLICO EN ZONA DE PUERTO. LA DENEGACIÓN DE LA LICENCIA DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN PRESENTADO CON LA OFERTA, POR LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA Y CONSECUENTE MODIFICACIÓN DEL PROYECTO, NO DA LUGAR, EN TODOS LOS CASOS, A LA ANULACIÓN DE LA CONCESIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1093/2021 de 26 de julio de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1473/2020

Ponente: Ángeles Huet De Sande

El interés casacional consiste en determinar si es conforme a la normativa aplicable en la materia, la aprobación -por la autoridad portuaria competente- de la modificación del proyecto correspondiente a la oferta presentada por la empresa adjudicataria de una concesión sobre el dominio público portuario, ante la imposibilidad de obtener licencia urbanística, por no ajustarse el proyecto al Plan Especial del Puerto, o es exigible, en todo caso, el otorgamiento de una nueva concesión, por vulnerarse, de otro modo, el principio de inalterabilidad de las ofertas, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, que rige en el ámbito de contratación de las Administraciones públicas, y la norma que habrá de ser objeto de interpretación la regla 11ª de la Orden FOM 938/2008, de 27 de marzo, que aprueba el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario estatal, en relación con el art. 85 y ss. del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (TRLPE), y del principio de inalterabilidad de las ofertas, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores.

La Sala del TS razona que las concesiones sobre el dominio público portuario, como es la de autos, no se rigen por la legislación de contratos del sector público de la que se encuentran excluidas (arts. 4.1.o/ TR de la LCSP de 2011 y 9.1 LCSP de 2017), sino por la propia regulación contenida en el TRLPE (arts. 81 y ss.), aplicándose supletoriamente la legislación sobre costas (art. 67.1 TRLPE), así como la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 84.3, de esta última norma).

La Sala responde a la cuestión casacional diciendo que la situación producida por la imposibilidad de iniciar las obras por parte del adjudicatario de una concesión de

dominio público portuario por no haberse obtenido licencia no siempre y en todo caso debe reconducirse a la caducidad de la concesión, pues entran también en juego principios tales como el de proporcionalidad o favor acto que pueden conducir a la subsistencia de la concesión siempre que ello responda al interés del puerto y no se afecte el principio de concurrencia.

La sentencia recurrida considera acreditado que el proyecto de construcción originario que resultó seleccionado y que la adjudicataria presentó ante el Consell Insular para la obtención de la correspondiente licencia se ajustaba a las condiciones y bases de otorgamiento de la concesión, sin embargo, la licencia no fue concedida por entender el Consell Insular que el proyecto no se ajustaba a las determinaciones del Plan Especial del Puerto por superarse los parámetros de edificabilidad y altura (el plan limitaba a dos las alturas y el proyecto preveía, de conformidad con el título concesional, tres). Explica la sentencia que la Autoridad Portuaria y el Consell Insular mantenían opiniones discrepantes -y así queda reflejado en los autos- sobre la interpretación a este respecto del Plan Especial, prevaleciendo, lógicamente, el criterio del Consell Insular, Administración con competencias urbanísticas.

Por tanto, la razón por la que la adjudicataria no obtuvo inicialmente la licencia no le resulta imputable. El proyecto constructivo se ajustaba al título concesional y a la interpretación del Plan Especial que en él se contenía, fue la discrepancia con esta interpretación objetada por el Consell Insular la que determinó que la licencia fuera denegada, siendo ésta, en definitiva, la razón de la modificación del título concesional que aquí se impugna para adaptar sus previsiones a la interpretación del Plan Especial mantenida por el Consell Insular. La razón de la modificación de la concesión no fue, pues, el interés particular del solicitante, que vio, además, reducida la superficie y altura del edificio tal y como estaba previsto en las bases, sino la citada diferencia interpretativa entre ambas Administraciones, portuaria y urbanística, ajena al adjudicatario.

Y aún hay otro dato que interesa recordar de los hechos que la sentencia recurrida considera acreditados y es que el proyecto constructivo que había presentado la recurrente, que era la otra empresa participante en el concurso, incurría en el mismo problema que el proyecto que presentó la adjudicataria por lo que tampoco habría obtenido la licencia, siendo igualmente necesaria su modificación para obtenerla y, por tanto, la modificación de la concesión en los mismos términos, tal y como aquí ha ocurrido.

En esta tesitura, la solución adoptada en este caso, no declarar la caducidad de la concesión sino modificarla para ajustarla a la interpretación del Plan Especial efectuada por el Consell Insular con la consiguiente modificación, por esta razón, del proyecto constructivo originariamente seleccionado, debe calificarse de proporcionada y respetuosa con el principio de concurrencia competitiva. No puede olvidarse que el proyecto presentado por la recurrente, que era la otra empresa competidora en el concurso y que participó en éste en igualdad de condiciones, incurría en la misma deficiencia que el de la adjudicataria y sin olvidar, asimismo, que durante el trámite de la modificación -que siguió el previsto para las modificaciones sustanciales (art. 88.1 en relación con los apartados 2 y ss. del art. 85 TRLPE) que incluye el de información

pública- no se efectuaron alegaciones por terceros que hubieran invocado sus derechos de concurrencia e igualdad de oportunidades, sino únicamente por la mercantil recurrente.

CONTRATOS. UTE. EJERCICIO DE ACCIONES JUDICIALES POR LA
REPRESENTACIÓN DE LA UTE Y NO POR LAS EMPRESAS QUE LA
INTEGRAN. SUPUESTO EN QUE UNA DE LAS EMPRESAS ESTÁ INCURSA EN
ADMINISTRACIÓN CONCURSAL. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1098/2021 de 27 de julio de la Sección 2ª de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 6696/2019.

Ponente: Isaac Merino Jara.

De las tres cuestiones admitidas por el Tribunal en interés casacional, nos interesa aquí la segunda y la tercera, esto es, si en el caso de ejercicio de acciones judiciales por parte de uniones temporales de empresas (UTE), el acuerdo previo para entablar tales acciones debe ser adoptado individualmente por cada una de las empresas que integran la UTE o, por el contrario, resulta suficiente con que se acuerde de forma singular por el órgano de la UTE que se encuentre facultado para litigar en nombre de la propia UTE; y si en el supuesto de que alguna de las empresas que compongan una UTE se encuentra en situación de concurso, se precisa que la administración concursal adopte un acuerdo expreso facultando al órgano correspondiente de la UTE para entablar acciones judiciales, al considerar que el otorgado con anterioridad a la declaración del concurso deviene en un acto carente de eficacia.

La Sala responde que en el caso de ejercicio de acciones judiciales por parte de uniones temporales de empresas (UTES), el acuerdo previo para entablar tales acciones no debe ser adoptado individualmente por cada una de las empresas que integran la UTE, resultando suficiente con que se acuerde, de forma singular, por el órgano de la UTE que se encuentre facultado para litigar en nombre de la propia UTE.

Y en el supuesto de que alguna de las empresas que compongan una UTE se encuentra en situación de concurso, no es preciso que la administración concursal adopte un acuerdo expreso facultando al órgano correspondiente de la UTE para entablar acciones judiciales, salvo que el otorgado con anterioridad a la declaración del concurso, haya perdido su validez.

DETERMINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE PARA EL
MANTENIMIENTO DE LOS CAUCES DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.
MUNICIPIOS U ORGANISMO DE CUENCA. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 1097/2021 de 27 de julio de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 2866/2020.

Ponente: Ángeles Huet De Sande.

La cuestión casacional planteada es si la atribución legal de la competencia administrativa para el mantenimiento de los cauces del dominio público hidráulico a favor de la Comisaría de Aguas del correspondiente Organismo de Cuenca determina la potestad discrecional de su ejercicio - ad casum y teniendo en cuenta no sólo las disponibilidades presupuestarias sino la oportunidad concreta de actuación por razones de interés público- o, por el contrario, determina un derecho subjetivo de los particulares propietarios de los predios ribereños a exigir y obtener dicha actuación.

Y las normas jurídicas objeto de interpretación, las siguientes: Artículos 23, 40, 42, 92 y 94 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 28 de julio, Texto Refundido de la Ley de Aguas y 4.k) del Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas.

Dice la Sala del TS que los arts. 2, 4 y 92 del Texto Refundido de la Ley de Aguas no regulan propiamente deberes de los organismos de cuenca, de manera que su invocación en esta sede tiene carácter genérico y, desde luego, no es concluyente. Y los arts. 23 y 24 del mencionado cuerpo legal, que efectivamente establecen las funciones de los organismos de cuenca, enumeran deberes de estudio, planeamiento, inspección, policía y asesoramiento; y cuando hacen referencia a actuaciones materiales son de naturaleza inequívocamente estructural. En ningún lugar se dice, en suma, que los trabajos cotidianos de limpieza del cauce de los ríos sean competencia del organismo de cuenca. Es verdad que tampoco se dice a quién competen, del mismo modo que seguramente lo es que el organismo de cuenca, precisamente como consecuencia de sus funciones de inspección y policía, no podría legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios. Pero de aquí no se sigue que las operaciones materiales de limpieza ordinaria del cauce no sean encomendadas por la ley a otra Administración pública o, en su caso, a otras personas.

De estos argumentos podemos deducir que (i) si bien los arts. 23 y 24 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, no dicen que la limpieza del cauce de un río sea en todo caso competencia del organismo de cuenca, y que (ii) es perfectamente posible que las tareas ordinarias de limpieza de cauces sea atribuida por la ley a otra Administración pública o a otras personas, ello no obstante, (iii) las funciones de inspección y policía que corresponden a los organismos de cuenca implica que no pueden legalmente desentenderse de que los cauces de los ríos estén suficientemente limpios.

Con sustento en estas premisas, hemos declarado, v.gr., que, al amparo del art. 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, corresponde a la Administración municipal las operaciones materiales de limpieza ordinaria de los cauces públicos situados en zonas urbanas (sentencia de 13 de diciembre de 2017, rec. 2297/2015).

Ahora bien, en defecto de esta atribución de competencia a otra Administración pública o a otros usuarios del dominio público hidráulico al amparo del correspondiente título (autorización o concesión), la competencia para las tareas ordinarias de limpieza de los cauces públicos corresponde al organismo de cuenca, pues forma parte de las funciones de inspección y policía del dominio público hidráulico y de su deber de protección, defensa y custodia de tal dominio que legalmente le corresponden (arts. 23, 24, 92, 94 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, y arts. 28, 29 y concordantes de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas). Y a ello responde la previsión del art. 4.k) del Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la Presidencia de las Confederaciones Hidrográficas que, entre las funciones que debe desempeñar la Comisaría de Aguas, menciona la de "las obras de mera conservación de los cauces públicos".

Así pues, en defecto de atribución expresa de la competencia a otra Administración o a otros usuarios del dominio público hidráulico, y sin perjuicio de las técnicas de colaboración entre Administraciones, la competencia para las operaciones materiales ordinarias de limpieza de los cauces públicos corresponde al organismo de cuenca al que corresponde, asimismo, la carga de justificar motivadamente cuándo la competencia corresponde a otras Administraciones o usuarios.

Y esta potestad que corresponde al organismo de cuenca dentro de deber general de policía del dominio público hidráulico al que antes aludíamos, no es de ejercicio discrecional, sino reglado, pues deberá ejercerse de conformidad con las previsiones contenidas en las normas que sean sectorialmente aplicables en materia de planificación hidrológica y territorial, así como en materia de medio ambiente. Sin que, por esta misma razón, pueda sostenerse que exista un derecho subjetivo de los particulares (o de otras Administraciones públicas) a exigir la limpieza de los cauces, pues esta actividad que incumbe, como regla general, a los organismos de cuenca dentro de su deber de policía, debe acomodarse en su ejercicio en todo caso a las previsiones que deriven de la normativa que resulte sectorialmente aplicable conforme a la planificación hidrológica y la correspondiente ordenación territorial y medioambiental que son las que delimitaran los términos, contenido y alcance en los que tal función de limpieza y conservación ordinaria de los cauces públicos deba realizarse.

En consecuencia, la respuesta que da la Sala del TS a la cuestión casacional es que la atribución legal de la competencia administrativa para el mantenimiento de los cauces del dominio público a favor de la Comisaría de Aguas del correspondiente organismo de cuenca conlleva, con carácter general, el deber de conservación y limpieza de los cauces públicos, correspondiendo a dicho organismo justificar motivadamente cuándo tal deber sea competencia de otras Administraciones o usuarios. Y este deber general de mantenimiento y limpieza ordinarias de los cauces públicos que como deber de policía

corresponde a los organismos de cuenca constituye una potestad reglada que ha de ejercerse en los términos establecidos en la normativa sobre planificación hidrológica y territorial, así como de medio ambiente.

Y en el concreto caso en el que el TS fija la antedicha doctrina, desestima el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado en defensa del organismo de Cuenta contra la sentencia de la Sala del TSJ de Andalucía con sede en Sevilla, que estima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Albelda del Aljarafe y condena a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la limpieza del cauce del arroyo de Valdegallinas.

REPERCUSIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA AL REINO DE ESPAÑA POR LA
UNIÓN EUROPEA POR INCUMPLIMIENTO A OBLIGACIÓN DE
INEXISTENCIA DE COLECTORES PARA LA DEPURACIÓN DE AGUAS.
SANCIÓN IMPUESTA A LA JUNTA DE ANDALUCÍA. OPOSICIÓN DE ESTA
POR CONSIDERAR QUE ESTA COMPETENCIA CORRESPONDE A LOS ENTES
LOCALES. DESESTIMACIÓN POR PARTE DEL TS DEL RECURSO DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA.

*Sentencia número 1100/2021 de 29 de julio de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 223/2020.

Ponente: Fernando Román García.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró en sentencia de 14 de abril de 2011 que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con la recogida y/o el tratamiento de las aguas residuales urbanas de 38 aglomeraciones urbanas, y la Comisión Europea interpuso un recurso contra el Reino de España, con arreglo al artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), por entender que no había adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada sentencia de 14 de abril de 2011, en lo concerniente a la inexistencia de sistemas colectores para las aguas residuales de la aglomeración en determinadas aglomeraciones urbanas de Andalucía, que concluye en sentencia de 25 de julio de 2018 por el que el TJUE condena a España a abonar a la Comisión Europea una multa coercitiva de un importe de 10.950.000 euros (minorado a 10.355.519,67 por cumplimiento de Tarifa) por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Sentencia de 14 de abril de 2011.

Pagada la multa por el estado español, el Gobierno inicia el procedimiento para la determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea, conforme al Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, que concluye con la repercusión de la multa a la Junta de Andalucía, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020.

Y esta interpone contra el referido Acuerdo el presente recurso ante el TS.

En el recurso, la Junta de Andalucía alega que el procedimiento debería limitarse a determinar con arreglo al título competencial quién sería el responsable de la falta de cumplimiento de las Directivas desde los años 2000 y 2005, concluyendo al respecto que el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea lo es de la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, al no haberse adoptado medidas, en este caso, de tratamiento de aguas residuales, y que la competencia para cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva en el caso de Andalucía, por el sistema de distribución competencial, es de las entidades locales; que la declaración de interés autonómico tiene efectos limitados (temporales y objetivos), así como que la Comunidad Autónoma ha cumplido con todos los compromisos que le competen, y rechaza su responsabilidad respecto de las aglomeraciones urbanas de Alhaurín el Grande, Coín, Tarifa, Isla Cristina (colector de Isla Cristina y la EDAR de Isla Antilla); y que . si se pretendiera que la Junta de Andalucía asumiera algún tipo de responsabilidad económica por haber intervenido en auxilio de los entes locales, debe tenerse en cuenta que la declaración de interés autonómico no desplaza ni altera la competencia local y que, en todo caso, la responsabilidad que se pretendiera derivar siempre estaría sujeta a una serie de limitaciones objetivas y temporales.

El TS considera que hay que diferenciar: por un lado, quién es el obligado, en base a sus competencias, a cumplir las Directivas cuyo incumplimiento han dado lugar a las SSTJUE y a las sanciones al Reino de España (que es precisamente la base del Real Decreto 515/2013); y, por otro lado, las relaciones internas entre Administraciones Públicas a efectos de financiación, que deberán dirimirse en su sede correspondiente.

De modo que este procedimiento debe limitarse a determinar con arreglo al título competencial quién sería el responsable de la falta de cumplimiento de las Directivas desde los años 2000 y 2005, dado que el único título de imputación previsto en el Real Decreto 515/2013 y en la Ley es el competencial.

El título de imputación viene ligado a la acción u omisión de quienes sean competentes, sin que se prevea en la norma otro título distinto en base al cual se pueda imputar responsabilidad. El título de imputación competencial no queda afectado por las relaciones que el obligado mantenga con otras Administraciones Públicas, a través de instrumentos que se utilicen para posibilitar desde el punto de vista técnico y económico la ejecución de las obras, ya sean convenios, protocolos o, como en el caso de Andalucía, declaración de interés autonómico, siendo una cuestión ya resuelta jurisprudencialmente (STC 31/2016, y SSTS de 6 de abril y de 20 de enero de 2016 - recursos de casación números 1198/2014 y 1191/2014-, dictadas en relación con la declaración de interés autonómico de esta Comunidad Autónoma). Y en ningún caso la declaración de interés autonómico de la Comunidad Autónoma Andaluza produce el efecto de alterar o desplazar la competencia local en la materia, ni sería título atributivo de competencias, ni menos aún, de imputación de responsabilidad a la Comunidad Autónoma. Esto resultaría contrario al sistema constitucional de distribución de competencias, en el que el legislador estatutario atribuye claramente la competencia a la Administración Local.

En consecuencia, del tenor de los arts. 4 y 5 del Real Decreto 515/2013, cabe colegir que para repercutir las responsabilidades derivadas de sanciones ejecutivas por

incumplimiento del Derecho de la Unión Europea será imprescindible identificar a aquellas Administraciones Públicas o entidades que, en el ámbito competencial que tengan asignado por el ordenamiento jurídico español, realicen una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por el que el Reino de España sea sancionado.

Para llevar a cabo esa actividad de averiguación e identificación que acabamos de mencionar es preciso partir del siguiente postulado (que aparece expresamente reflejado en el Real decreto 515/2013): de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, cada Administración es responsable de cumplir internamente con las obligaciones europeas, correspondiendo a la Administración General del Estado repercutir a la Administración que corresponda la responsabilidad derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Entre esas posibles Administraciones o entidades responsables se encuentran las recogidas en el artículo 2 de la citada Ley Orgánica 2/2012, esto es, la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social.

Pues bien, el acuerdo de inicio del procedimiento de repercusión identifica en este caso a la Comunidad Autónoma de Andalucía como sujeto incumplidor en relación a algunas aglomeraciones urbanas (Alhaurín el Grande, Isla Cristina, Coín y Tarifa) basándose en el análisis del reparto de las competencias que en esta materia ostentan las distintas Administraciones Públicas.

Sostiene al respecto la parte demandada que, en lo que se refiere a dicho reparto competencial, cabe establecer una distinción entre la competencia sobre el saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia sobre la realización de las obras hidráulicas necesarias para la prestación de aquel servicio, esto es, sobre la construcción o adaptación de las estaciones depuradoras de aguas residuales (en adelante, EDAR).

Esta distinción es, a nuestro juicio, acertada y relevante a la luz de las normas citadas porque, como con toda lógica sostiene la demandada, las Administraciones Públicas competentes para prestar el servicio de depuración de aguas residuales difícilmente podrán hacerlo si no cuentan con la infraestructura adecuada.

Por ello, es razonable que, en la medida en que el incumplimiento de la normativa de la Unión Europea sobre tratamiento de aguas residuales, del que traen causa las sanciones, tiene su origen en la falta de ejecución de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo el saneamiento o depuración de las aguas residuales (como hizo constar en su demanda la Comisión), se atienda a los títulos competenciales relativos a la ejecución de infraestructuras hidráulicas para determinar el sujeto incumplidor y atribuirle, en consecuencia, la responsabilidad que le corresponda.

Y, en este sentido, estando acreditado -tal como se deduce del conjunto de lo actuado y, singularmente de los términos de la demanda presentada ante el TJUE por la Comisión Europea contra el Reino de España en el asunto C- 205/17, del que deriva el procedimiento aquí cuestionado- que la sanción impuesta a nuestro país tiene su origen en la falta de ejecución de las infraestructuras hidráulicas necesarias para poder llevar a cabo la depuración y tratamiento de aguas residuales, es lógico que la responsabilidad derivada del incumplimiento sea atribuida en su totalidad a quien ostentando la

competencia para la ejecución de esas infraestructuras incumplió su obligación, impidiendo de esta manera cumplir con la suya al encargado de la prestación del servicio de depuración y tratamiento de aguas residuales.

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, dispone en su artículo 56.7 que " Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado".

Por su parte, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en su artículo 8.1.f) establece que corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía en el ámbito de las aguas de su competencia " La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que éste le delegue"; asimismo, en su artículo 29.1 d) dispone la citada Ley que tienen la consideración de obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía " Las obras de abastecimiento, potabilización, desalación y depuración que expresamente se declaren por el Consejo de Gobierno"; y, en su artículo 31 (apartados 1 y 3), tras señalar que los instrumentos ordinarios de desarrollo y ejecución de la planificación de las infraestructuras de aducción y depuración serán los convenios de colaboración entre la consejería competente en materia de agua y las entidades locales, establece la citada norma: " Concluida la ejecución de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y de gestión del servicio público, la entidad local se subrogará, respecto de estos últimos, en la posición jurídica de la Administración contratante, cumpliendo todas las obligaciones y ejerciendo las potestades inherentes al mismo, en los términos que se prevean, todo ello sin perjuicio de la posible participación de la Comunidad Autónoma en la entidad que gestione las citadas infraestructuras".

A la vista de estos preceptos, la Sala no alberga duda de que, con carácter general, puede afirmarse que la competencia sobre la ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía corresponde a la Junta de Andalucía y que esa competencia no resulta alterada por la celebración de convenios entre ésta y las entidades locales que tengan por objeto desarrollar y ejecutar materialmente la planificación de las aludidas infraestructuras, pues, como se deduce de los rotundos términos del artículo 31.3 de la Ley 9/2010, la subrogación de la entidad local en la posición jurídica de la Junta solo se producirá una vez concluida la ejecución de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y gestión del servicio público.

En el marco normativo descrito, sustentado en las previsiones de las leyes que acabamos de mencionar, debe inscribirse el Acuerdo de 26 de octubre de 2010 (BOJA de 10 de noviembre de 2010), del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía que, en su parte dispositiva, establece:

"Primero. Obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este Acuerdo tiene por objeto el cumplimiento de lo establecido en el artículo 1.c) de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que regula las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de agua, en concreto, las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma y su régimen de ejecución, con el fin de lograr la protección y el uso sostenible del agua y la consecución de los objetivos de calidad establecidos en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

En cumplimiento de este objetivo y en el ejercicio de las competencias atribuidas en el artículo 9.f) de dicha Ley, se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras de depuración de las aguas que constan en el Anexo del presente Acuerdo.

Segundo. Efectos.

El presente Acuerdo surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín oficial de la Junta de Andalucía".

Incluye el Anexo de este Acuerdo una multiplicidad de infraestructuras de depuración y saneamiento y, entre ellas -precisa la Administración demandada- diferentes obras de las EDAR de Alhaurín el Grande, Barbate, Coín, Isla Cristina (EDAR de La Antilla), Matalascañas, Nerja y Tarifa.

Pues bien, si partimos de la premisa de que, con carácter general y al amparo de los citados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007 y de la Ley 9/2010, cabe afirmar la competencia de la Junta de Andalucía sobre la ejecución de las obras de infraestructura hidráulica de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lógico será apreciar la relevancia y trascendencia que a efectos de este recurso tiene el mencionado Acuerdo de 26 de octubre de 2010, en cuanto expresa haber sido dictado en el ejercicio de las competencias atribuidas en el artículo 9.f) de la Ley 9/2010 al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y declara de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras de depuración de las aguas que constan en el Anexo, entre las que se incluyen las cuestionadas en este recurso.

En consecuencia, la Sala del TS desestima el recurso de la Junta de Andalucía.

CONVOCATORIAS

Convocada la **V Edición de los Premios CEMCI** en sus dos Modalidades: a) Premio "Prácticas municipales exitosas" y b) Premio "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". [BOP Granada núm. 87 de 10 de mayo de 2021.](#)

Resolución de 21 de julio de 2021, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud, por la que se convoca el Premio de Periodismo «**Luis Portero de Promoción del Donante de Órganos y Tejidos en Andalucía**» para trabajos producidos por medios de comunicación que fomenten la donación de órganos y tejidos, en su XXIV Edición. [BOJA núm. 162 de 24 de agosto de 2021.](#)

Resolución de 24 de agosto de 2021, de la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación, por la que se efectúa convocatoria abierta, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas a las familias para fomentar la escolarización de los niños y niñas menores de 3 años en los centros educativos de primer ciclo de educación infantil adheridos al **Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil** en Andalucía, para el curso 2021-2022. [BOJA núm. 165 de 27 de agosto de 2021](#)

Orden de 23 de agosto de 2021, por la que se regula y convoca el XX Certamen Literario Escolar Andaluz en materia de voluntariado «Solidaridad en Letras». [BOJA núm. 166 de 30 de agosto de 2021.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Presidencia, Cultura y Memoria Histórica y Democrática. Convocatoria de la XIV edición del premio de poesía para niños “**El Príncipe Preguntón 2021**”. [BOP Granada núm. 178 de 16 de septiembre de 2021.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Medio Ambiente y Protección Animal. Bases y convocatoria del **concurso de vídeo “Da 100 segundos a tu Río”** del proyecto Custodia los ríos de Granada. [BOP Granada núm. 181 de 21 de septiembre de 2021.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Medio Ambiente y Protección Animal. Convocatoria y bases de **concurso de fotografía “Mira tu Río”** del proyecto Custodia los ríos de Granada. [BOP Granada núm. 181 de 21 de septiembre de 2021.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Igualdad, Juventud y Administración Electrónica. Subvención para **Promoción y fomento de la actividad empresarial desarrollada por mujeres.** [BOP Granada núm. 187 de 29 de septiembre de 2021.](#)

Abierta la convocatoria del Programa Moves Singulares II para proyectos innovadores de movilidad eléctrica. [Esmart City, de 28 de septiembre de 2021.](#)

Resolución de 27 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social (Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan, para los años 2021 y 2022, las subvenciones reguladas en la Orden de 27 de junio de 2019, de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva del **Programa de estímulo a la creación y consolidación del trabajo autónomo en Andalucía** y se modifica la Orden de 21 de septiembre de 2018, por la que se establecen las bases reguladoras del Programa de emprendimiento, segunda oportunidad y estabilización económica de las empresas de trabajo autónomo. [BOJA núm. 189 de 30 de septiembre de 2021.](#)

Diputación de Granada. Medio ambiente y protección animal. Convocatoria de subvenciones para la **recogida y alojamiento de animales abandonados**. BOP [Granada núm. 191 de 5 de octubre de 2021](#)

Resolución de 28 de septiembre de 2021, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo (Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan las subvenciones dirigidas al **mantenimiento del empleo en empresas afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo**, tras la declaración del Estado de Alarma basado en causas relacionadas con la situación pandémica, reguladas en el Capítulo II del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo. [BOJA núm. 191 de 4 de octubre de 2021.](#)

Resolución de 7 de octubre de 2021, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo (Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan las subvenciones públicas previstas en la Orden de 13 de septiembre de 2021, por la que se regula el **programa de empleo y formación en la Comunidad Autónoma de Andalucía** y se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva a dicho programa. [BOJA extraordinario núm. 84 de 8 de octubre de 2021.](#)

Resolución de 6 de octubre de 2021, de la Dirección General de Planificación, Instalaciones y Eventos Deportivos (Consejería de Educación y Deporte de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca, para el ejercicio 2021, la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, de **ayudas Olympus en el ámbito del deporte de rendimiento**. [BOJA núm. 199 de 15 de octubre de 2021.](#)

AHORA EN EL CEMCI

PREMIOS CEMCI



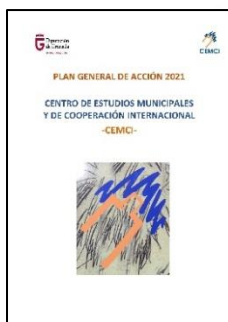
Convocada la [V Edición de los Premios CEMCI](#) en sus dos Modalidades: a) Premio "Prácticas municipales exitosas" y b) Premio "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". El plazo para la presentación de trabajos hasta el 31 de marzo de 2022.

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.

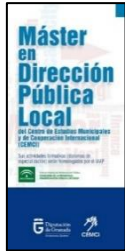


PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2021



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.

MASTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL



El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online.

Con este Máster pretendemos transmitir unos conocimientos teórico-prácticos necesarios para producir el cambio en el contenido y el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas, haciéndolas sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad. Por lo tanto se da respuesta con mayor intensidad a los requerimientos que para la dirección pública plantea el Estatuto Básico del Empleado Público.

El Máster se articula en tres niveles correspondientes a diversos escalones de intensidad formativa para completar las 720 horas lectivas totales. Dichos niveles pueden ser realizados de forma autónoma e independiente, de manera que cada alumno podrá elegir el escalón formativo al que desea llegar.

MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS

El servicio Mirador de necesidades formativas es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias,



preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.



ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

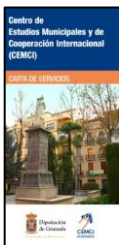
El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.

También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Universidad Granada, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Asociación de Mujeres del Sector Público y Asociación Dirección Pública Profesional.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado [Open Government o Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

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. [Transparencia y protección de datos personales en las administraciones locales \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 20 de octubre al 16 de noviembre de 2021.
- La formación paso a paso: talleres. [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(IX edición\)](#). Formación presencial. 25 y 26 de octubre de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La selección de empleados públicos locales \(temporal e indefinida\). Problemas y soluciones en su desarrollo \(VII edición\)](#). Formación virtual. Del 27 de octubre al 23 de noviembre de 2021

- Espacio político local. [La carta de servicios de una entidad local: determinación de servicios, compromisos y evaluación](#). Formación virtual. Del 28 de octubre al 11 de noviembre de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La delimitación de los contratos públicos de servicios y de concesión de servicios](#). Formación virtual. Del 3 al 30 de noviembre de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Aplicación del régimen jurídico laboral a las entidades locales \(VIII edición\)](#). Formación virtual. Del 4 de noviembre al 1 de diciembre de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [El camino a la excelencia en las entidades locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 5 de noviembre al 2 de diciembre de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Licencias ambientales en Andalucía \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 9 de noviembre al 6 de diciembre de 2021
- Webinar local. [Intervención municipal frente a la violencia de género. Especial referencia a la violencia psicológica](#). Formación virtual. 10 de noviembre de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión de licencias de obra y establecimiento en Andalucía. Especial referencia a las edificaciones irregulares \(II edición\)](#). Formación presencial. 11 y 12 de noviembre de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [El impacto en las Administraciones Locales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#). Formación virtual. Del 11 de noviembre al 8 de diciembre de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 16 de noviembre al 13 de diciembre de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Las situaciones administrativas de los empleados públicos locales \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de noviembre al 14 de diciembre de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Los actuales convenios en las entidades locales conforme a la Ley 40/2015 \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 18 de
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Procedimientos electrónicos en la gestión presupuestaria](#). Formación virtual. Del 18 de noviembre al 15 de diciembre de 2021
- Webinar local. [Inventario y catálogos de caminos municipales \(II edición\)](#). Formación virtual. 1 de diciembre de 2021
- Webinar local. [Análisis del Anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía y sus efectos en el empleo público local](#). Formación virtual. 15 de diciembre de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Praxis de la nueva Ley de Contratos en el Sector Público \(IV edición\)](#). Formación presencial. Del 15 al 17 de diciembre 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.



[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 reforma de la interinidad y los procesos de estabilización para 2021: el Real Decreto-Ley 14/2021 de 6 de julio.
- Los bienes de las corporaciones locales. Origen, evolución y regulación actual.
- Gestión de fondos europeos por las entidades locales.
- Tesorería y recaudación en las hacienda locales.
- Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones locales
- Gobiernos locales y Agenda 2030, una oportunidad para las entidades locales

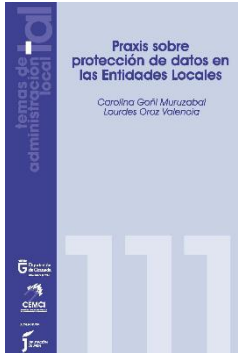
REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMAS PUBLICACIONES



PRAXIS SOBRE LA PROTECCIÓN DE DATOS EN LAS ENTIDADES LOCALES

Carolina Goñi Muruzábal, Lourdes Oroz Valencia

Colección: [Temas de Administración Local](#), 111

RESUMEN

La obra Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales ha sido elaborada por dos autoras que cuentan con más de más de 15 años de experiencia en asesoramiento en materia de protección de datos en entidades locales, Carolina Goñi Muruzabal y Lourdes Oroz Valencia. A lo largo de los ocho capítulos que forman este manual, las autoras hacen una magnífica exposición sobre la normativa de protección de datos, no sólo desde un punto de vista teórico, sino también práctico incorporando supuestos concretos, puesto que la normativa tiene un carácter transversal para la actividad de las entidades locales y se debe considerar en múltiples facetas de la gestión diaria municipal.

SUMARIO

CAPÍTULO PRIMERO. Legislación aplicable

CAPÍTULO SEGUNDO. Principios y conceptos básicos en la normativa de protección de datos

CAPÍTULO TERCERO. Figuras intervinientes

CAPÍTULO CUARTO. El Registro de Actividades de Tratamiento

CAPÍTULO QUINTO. Transparencia, ejercicio de derechos, brechas de seguridad

CAPÍTULO SEXTO. Obligaciones del responsable y encargado del tratamiento

CAPÍTULO SÉPTIMO. Legitimación para el tratamiento de datos personales en las Entidades Locales



CAPÍTULO OCTAVO. Medidas de seguridad aplicables a las Entidades Locales según el Esquema Nacional de Seguridad. La ciberseguridad
Bibliografía



NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

AGUADO I CUDOLÁ, VICEN

“Las competencias locales en materia de seguridad ciudadana y uso del espacio público ante los retos del COVID-19”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2020/2021, pp. 235-263.

ÁLVAREZ BUJÁN, MARÍA VICTORIA

“A propósito del estado de alarma decretado en España por causa del Covid-19: el olvido del principio de proporcionalidad”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 119/2021, pp. 209-248.

ARAGÓN ROMÁN, ANTONIO

“La eficiencia en la Administración Local: ‘proceso reflexivo para un rol responsable’”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2021, pp. 126-140.

BELZUNEGUI ERASO, ANGEL GABRIEL

“Teletrabajo, crisis de la Covid-19 y Administraciones Públicas: una mirada sociológica”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4.-Especial/2021, pp. 110-125.

BOLTAINA BOSCH, XAVIER

“Los criterios de aplicación para incorporar personal temporal e interino en las corporaciones locales durante el año 2021”, en: *La Administración Práctica*, nº 4/2021, pp. 59-68.

CARRIÓN GARCÍA, BENEDICTO

“Fe pública y asesoramiento legal preceptivo en el municipio de gran población”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2021, pp. 119-137.

CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ

“Calidad de la regulación y buen gobierno para hacer frente a la pandemia de la COVID-19”, en: *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, nº 2020/2021, pp. 277-308.

CUESTA BÁRCENA, DAVID ANTONIO

“Las reuniones y manifestaciones en lugares públicos como infracciones administrativas de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (Reflexiones en torno a la STC 172/2020, de 19 de noviembre)”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 210/2021, pp. 185-224

DESDENTADO DAROCA, EVA

“Silencio positivo, revisión de actos y cosa juzgada”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 119/2021, pp. 19-58.

FONDEVILA ANTOLÍN, JORGE

“La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 20/2021, pp. 88-111.

GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL

“Procedimiento para sometimiento a consulta popular de asuntos de competencia municipal”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2021, pp. 141-146.

GARCÍA VALDERREY, MIGUEL ÁNGEL

“Procedimiento para la aceptación de una donación por la Administración”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3/2021, pp. 138-145.

GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA

“De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 55/2021, pp. 88-114.

GUILLÉN NAVARRO, NICOLÁS ALEJANDRO

“Los bandos de Alcaldía en el ordenamiento jurídico español”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 210/2021, pp. 125-158.

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL

“El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4. Especial/2021, pp. 18-39.

KÖLLING, MARIO

“Dossier Marco financiero plurianual para el período 2021-2027 y Next Generation EU”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 55/2021, pp. 143-152.

LEÓN ACOSTA, MIGUEL

“La naturaleza jurídica de las penalidades contractuales”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 212/2021, pp. 137-170.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO

“La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 214/2021, pp. 57-98.

MAURI MAJÓS, JOAN

“La regulación del teletrabajo en las entidades locales”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4. Especial/2021, pp. 54-75.

MAURÍ MAJÓS, JOAN

“La adaptación de las normas locales sobre el régimen jurídico del teletrabajo”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2020/2021, pp. 365-396.

MAZO SOMARRIBA, LUISA

“Criterios y procedimiento para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4. Especial/2021, pp. 126-145.

MOLINA GIMÉNEZ, ANDRÉS

“Análisis jurídico del Reglamento (UE) 2020/741, de 25 de mayo de 2020, sobre reutilización de aguas regeneradas, y estudio de su repercusión en España”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 48/2021, pp. 147-202.

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO

“La ejecución de los fondos de recuperación europeos. Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 119/2021, pp. 281-312.

PORTO REY, ENRIQUE

“El factor global de corrección por localización”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 344/2021, pp. 19-47.

RODRÍGUEZ AYUSO, JUAN FRANCISCO

“Instrumentos cualificados para el registro identificativo en el entorno de la e-Administración Pública”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 210/2021, pp. 159-182.

SANZ LARRUGA, FRANCISCO JAVIER

“Reto demográfico, cohesión territorial y medio rural tras el COVID-19”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2020/2021, pp. 91-107.

SOS BRAVO, VICENT

“Actuaciones municipales en apoyo al ciudadano en la solicitud y gestión de servicios en situación de crisis súbita (I). Modelo de protocolo de actuación y bando para su implementación”, en: *La Administración Práctica*, nº 5/2021, pp. 265-272.



TÁBOAS BENTANACHS, MANUEL

“Problemas actuales de la ejecución de sentencias que conllevan el derribo de edificaciones ilegales”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 55/2021, pp. 216-302.

TOSCANO GIL, FRANCISCO

“Los bandos del alcalde en situación de necesidad”, en: *Anuario del Gobierno local*, nº 2020/2021, pp. 267-288.

ZAMORANO WISNES, JOSÉ

“El derecho a la ciudad sostenible”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 15/2021, pp. 86-106.

Graná, al llegar el otoño, huye por la vereá' de en 'medio

Cogí la taza y apuré el café de un sorbo. Después, antes de abandonar la mesa, agarré el vaso de agua con gas, me enjuagué el gaznate y me marché. Sin mirar atrás, al estilo de esos héroes de las películas que escapan de una explosión como si, llanamente, estuvieran cerrando la puerta al salir de casa. Ella se quedó impertérrita, presa de un hieratismo solemne. O al menos eso creo, porque no regresé la mirada. Tal vez no, puede que continuara dándole vueltas a lo que le dije o mirando el reloj para irse a otra parte o puede que, quién sabe ya, siguiera en su deber, repensando por qué me gustaba el agua con gas. O sea, harina de otro costal. Aunque algo sí queda claro, en este país no sabemos despedirnos. No sabemos decir adiós, porque al hacerlo, en nuestro fuero particular, es una pequeña muerte. Una página que cierras y que, pese a ello, siempre te persigue con la incertidumbre de si volverá a abrirse, y eso, quieras que no, abruma, carcome. Por eso preferimos el hasta luego o, simplemente, alzar la mano mientras nos difuminamos en la muchedumbre. Asumiendo que, bueno, puede suceder si se quiere, pero no tiene por qué ocurrir. Es la seguridad de aquel que sabe que no va a perder nada si vuelve.

Después de todos aquellos dimes y diretes, deambulé por la ciudad. No sabría decir por cuánto tiempo, pero sí el suficiente como para reparar en cómo los tonos borgoñas de otoño se iban apoderando del encapotado celeste. Me percataba también, en cómo, en aquellos días de septiembre, los veranos eran cada vez más largos y en cómo, tal vez la edad, se empiezan a dejar de lado los propósitos, al tiempo que todo lo anega la nostalgia. De ahí que pululara sin rumbo aparente. Y digo aparente porque hasta el más perdido de los naufragos sabe que



levantando la cabeza podría encontrar un atisbo mediante el que dar con el sur; hallar su Mediterráneo. Recuerdo tomar varias calles entre la Catedral y Gran Vía, zigzagueando en busca de no sé qué, que qué se yo. Simplemente dejaba a mí suerte de viandante desnortado guiarse por un ruido o un rayo de luz avezado y furtivo escapado de entre las cornisas de los edificios, apontocado este entre la estrechez de las calles de una Granada antañá. Cuando la tarde alumbraba su fin, las farolas prendieron. Se formaron en el horizonte unos mantos ocres que no recordaba. Al llegar al final del Paseo de los Tristes y encarar la Cuesta del Chapiz ante mí había una inmensidad cromática que se extendía desde los azules apagados del cielo y las primeras hojas de los árboles en el suelo, hasta llegar a la infinidad de juegos luminiscentes que entre el último sol y las bombillas se mezclaban con la sobrada capacidad de encapsular un instante único.

A mitad de la cuesta mis ojos se imantaron a dos chicos que iban delante de mí. Caminaban acompasados, como fervientes seguidores de un algo que los maniataba. Así que, pasto de aquel influjo, los hice presos de mi historia. Por lo que, sin ser, a ellos

amarré ahora mí destino. De este modo, cada gesto de ellos parecía orquestado para elucubrar un y *sí* que debiera de ser contado. Les dejé que avanzaran un poco más, para mientras, yo, en la lejanía de mi miopía, caminaba sobre sus pasos. Sin molestar, sin obstaculizar, sin ser partícipe, solo *vouyer*. Entiéndaseme. Acabada la cuesta, justo en frente de plaza Aliatar se detuvieron. Yo, por lo pronto, hice lo propio metros atrás. Ella levantó el brazo e indicó una dirección. Él pensó, sonrió y musitó alguna palabra, puede que un *vale*. El otrora paseo agarrados de la mano se transformó en ella ahuecada bajo el hombro de él. De esta suerte encararon firmes el rumbo. Flanquearon la plaza por uno de los costados, girando a la derecha al ritmo que ella marcaba. Observaba como la noche les caía, mientras el derrotero les era guiado por una constelación de farolas que entre el silencio y la nocturnidad les indicaban donde pisar. En el ondulante tránsito de requiebro de estrechas calles ellos se me iban alejando. No obstante, sentía cómo las palabras escapaban de la boca de ella. Le contaba los entresijos, las singularidades y recuerdos de lo que parecía una vida allí vivida -valga la redundancia y la salvedad de que no existe otra forma de vivir; viviendo-.

Después de un breve callejeo ya supe donde se dirigían. Así que los dejé a su amor. La noche ya había caído, y una leve brisa empezaba revolotear, por lo que me senté en la Fuente de la Amapola a pergeñar y elucubrar en cómo, entre las dudas inocentes, La Alhambra y el Generalife acechaba algún quizás. Quizás se besaron, quizás solo se miraron, quizás se quedaron de pie o quizás, quién sabe, pasaron de largo. Entre tanto, y con aquella historia bajo el brazo, yo, humilde escribano, solo podía volver sobre lo andado. Al punto exacto en dónde lo había dejado.

Ignacio J. Serrano Contreras



*Cuánto me gustaría ser la fuente de mi barrio
pa' cuando pases y bebas,
sentir muy cerca
tus labios*



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

