

Revista digital CEMCI

Número 48: octubre a diciembre de 2020

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

- IBÁÑEZ FRESNEDA, Jorge. Las singularidades del sistema político local en España. Una mirada analítica a los problemas del tercer nivel de gobierno.
- JARAMILLO FERNÁNDEZ, Manuel. Comentario crítico al nuevo artículo 92.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: historia de un precepto superfluo.
- MONTIA ARCOS, Sandra. La prevención de riesgos laborales en la administración local. Especial referencia a la pandemia del Covid-19.
- RODRÍGUEZ BARDAL, Máximo. El derecho punitivo administrativo en la legislación sectorial de aplicación a las entidades locales.
- ROSA RUIZ, Juan Hernando. Los procesos de selección de personal en las entidades locales tras la irrupción del Covid-19.

3.- Trabajos de evaluación

- BERMEJO CHAMORRO, Antonio José. El contrato menor.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Luis Antonio. 4 medidas para la innovación pública en el Ayuntamiento de Órgiva (Granada).
- GONZÁLEZ-CARRASCOSA MOYANO, Elisa. Evolución en el tratamiento del derecho de acceso de los grupos políticos de una corporación local a la información relativa a los trabajadores de las empresas municipales dependientes de dicha administración.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, Fco. Jesús. La consolidación financiera en la administración local.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza

- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

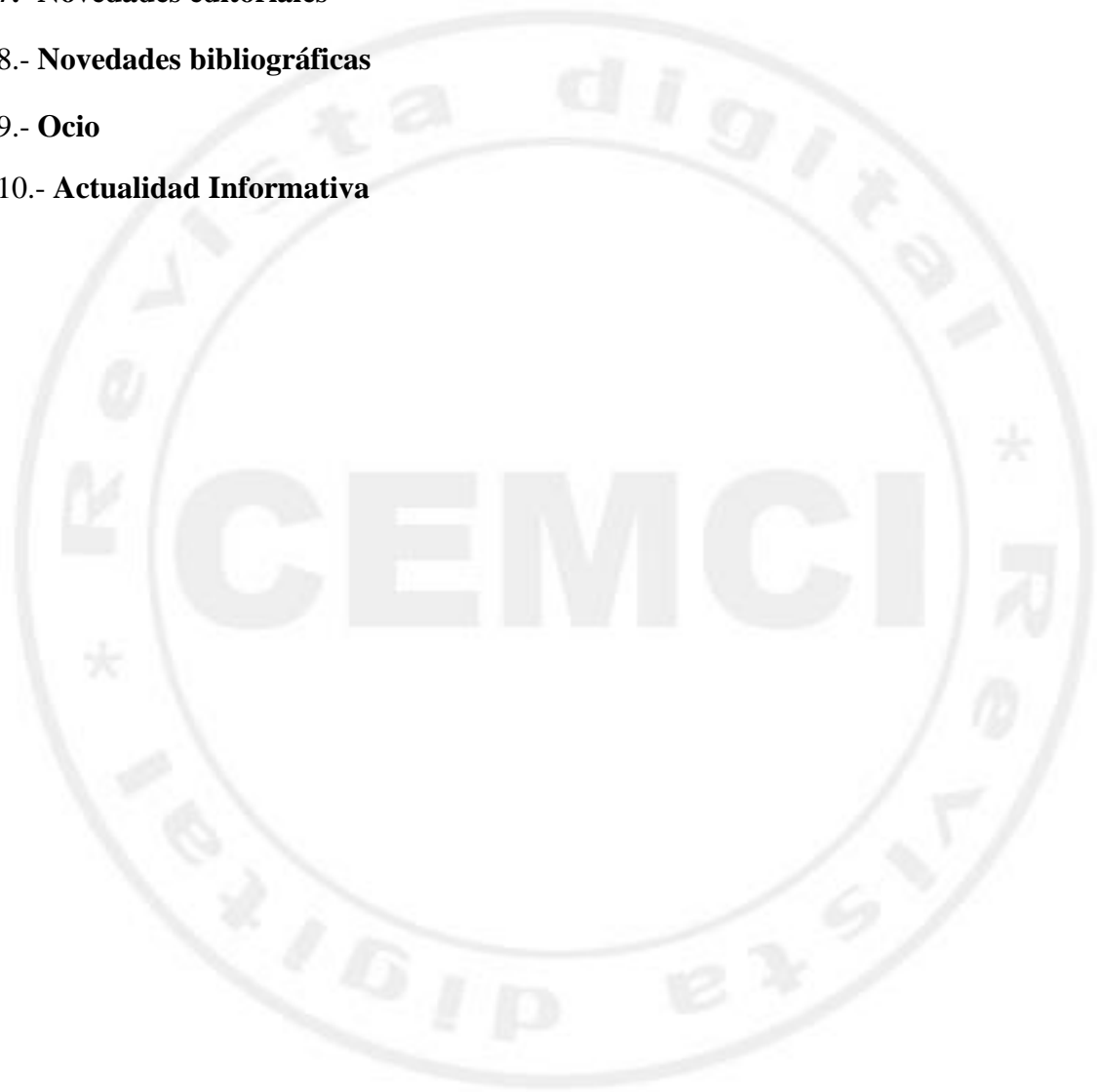
6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa



EDITORIAL

El año 2020 ha sido complicado debido a la crisis sanitaria generada como consecuencia del Covid-19, pandemia que ha tenido, y está teniendo aún, graves consecuencias a escala mundial, afectando tanto a nivel social como económico a toda la población del planeta. En lo que concierne a las Administraciones Públicas, no se han visto ajenas a esta crisis, pues han tenido que adaptar, de manera a veces precipitada, sus procedimientos y organización a las nuevas demandas y necesidades ciudadanas. Del mismo modo, en el CEMCI hemos tenido que adaptar la prestación de servicios a esta situación.

El Plan General de Acción del CEMCI para el año 2021, aprobado el pasado mes de diciembre de 2020 por el Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional 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, junto a aquellos otros procesos de mejora y prestación de servicios que le son propios.

Junto a las actividades previstas para desarrollar durante el año 2021, también se aprobó la actualización de la Guía Académica del Máster en Dirección Pública Local, el Presupuesto del Centro o la Memoria de actividades. Entre las novedades de este Plan se puede destacar la reciente puesta en funcionamiento del Servicio “Actividad electrónica en las Entidades Locales”, así como la Sede Electrónica del CEMCI, ambos disponibles desde la propia web. Otros proyectos destacables, algunos ya iniciados en años anteriores, son: abrir líneas de actuación del CEMCI en Fomento de la Igualdad de Género; el Proyecto de mejora creativa de procesos, actividades y servicios; Proyecto CEMCI transparente; ampliación de la Red de Alianzas Estratégicas; consolidación del Proyecto de Publicidad y Márketing; Proyecto integral de participación y colaboración de los usuarios del CEMCI; Carta de Servicios, etc. 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.

Respecto 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.

En este número de la Revista digital del CEMCI hemos seleccionado una serie de trabajos cuya autoría, en mayor o menor medida, están relacionados con las actividades realizadas por el CEMCI, y que se ha considerado que, tanto por su temática como por su actualidad, pueden ser de interés para nuestros usuarios.

Se abre la sección Tribuna con un trabajo de Jorge IBÁÑEZ FRESNEDA, Doble Grado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho, sobre “Las singularidades del sistema político local en España. Una mirada analítica a los problemas del tercer nivel de gobierno”, en el que analiza el nivel local de gobierno, realizando una comparación con otros niveles de gobierno, que ayude a comprender el porqué de las diferencias que atañen al gobierno local.

En segundo lugar, Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ, Secretario de Administración Local de Categoría Superior, nos presenta un artículo titulado “Comentario crítico al nuevo artículo 92.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: Historia de un precepto superfluo”, en el que hace un análisis en profundidad del modelo de Administración y empleo público que representa dicho precepto.

Seguidamente, un artículo imprescindible de Sandra MONTIA ARCOS, Responsable de Recursos Humanos del Servei Meteorològic de Catalunya, “La prevención de riesgos laborales en la administración local. Especial referencia a la pandemia del Covid-19”, en el que pone de manifiesto la situación a la que se ven expuestos los trabajadores de las Administraciones Públicas tras las diferentes disposiciones legales que se han dictado como consecuencia de la pandemia generada por Covid-19.

A continuación, el trabajo de Máximo RODRÍGUEZ BARDAL, Interventor General del Ayuntamiento de La Robla (León) y Profesor Asociado Derecho Administrativo Universidad de León, sobre “El derecho punitivo administrativo en la legislación sectorial de aplicación a las entidades locales”, en el que plantea un análisis de las fuentes de derecho local.

Para terminar, y continuando con los temas que han afectado a nuestras administraciones tras la irrupción del Covid-19, el trabajo de Juan Hernando ROSA RUIZ, Secretario-Interventor de Administración Local y Máster en Dirección Pública Local, Especialidad Empleo Público Local, sobre “Los procesos de selección de personal en las entidades locales tras la irrupción del Covid-19”, en el que pone de manifiesto la necesidad de diseñar nuevos tipos de procesos selectivos capaces de garantizar tanto las condiciones de igualdad en el acceso al empleo público, así como el cumplimiento de los requisitos sanitarios derivados de la pandemia.

Respecto a la sección Trabajos de Evaluación, se inicia con un trabajo de Antonio José BERMEJO CHAMORRO, Secretario-Interventor del Servicio de asesoramiento jurídico a municipios, Área de asistencia a municipios de la Diputación Provincial de Almería, sobre “El contrato menor”, en el que aborda, desde una vertiente práctica, la controvertida figura del contrato menor.

A continuación, un trabajo de Luis Antonio FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Interventor del Ayuntamiento de Órgiva (Granada), titulado “4 medidas para la innovación pública en el Ayuntamiento de Órgiva”.

En tercer lugar, el trabajo preparado por Elisa GONZÁLEZ-CARRASCOSA MOYANO, Jefa de la Asesoría Jurídica de la Empresa Municipal Aguas de Málaga,

sobre la “Evolución en el tratamiento del derecho de acceso de los grupos políticos de una corporación local a la información relativa a los trabajadores de las empresas municipales dependientes de dicha administración”.

Para finalizar esta sección se ha seleccionado el Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Máster en Dirección Pública Local elaborado por Francisco Jesús MUÑOZ MARTÍNEZ, Jefe de Departamento de Estados Financieros y Consolidación del Ayuntamiento de Madrid, Intervención General, Subdirección General de Contabilidad, titulado “La consolidación financiera en la administración local”.

Confiamos en que este número de la Revista digital CEMCI tenga buena acogida, y agradecemos a los colaboradores el magnífico trabajo realizado, así como a todos los lectores el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI



LAS SINGULARIDADES DEL SISTEMA POLITICO LOCAL EN ESPAÑA. UNA MIRADA ANALITICA A LOS PROBLEMAS DEL TERCER NIVEL DE GOBIERNO¹

Jorge IBÁÑEZ FRESNEDA

*Doble Grado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho.
Universidad de Granada.*

*“Lo maravilloso de aprender algo,
es que nadie puede arrebatárnoslo”.*

B.B. King (1925-2015)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Marco teórico.
 - 2.1. La configuración del sistema político local en España.
 - 2.2. Singularidades del sistema político local.
 - 2.3. Propuesta para la Reforma.
3. Metodología.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Muchos son los estudios que se nos presentan desde la academia estudiando a un nivel tan singular y complejo como es el gobierno local. Algunos estudios, más administrativistas, se centran en peculiaridades jurídicas, como, por ejemplo, el límite de la potestad sancionadora o la naturaleza jurídica de las ordenanzas, otros estudios más enfocados desde la Ciencia política se centran en analizar el nivel de gobierno, estudiando su particularidad electoral o la formación de las candidaturas. Nosotros en esta investigación, y yo personalmente, con la formación que tengo (Derecho y Ciencias Políticas) no solamente me centraré en los problemas políticos o jurídicos que acucian al gobierno local, sino que además propondré una mejora de estos, pues al final esto debiera ser una investigación, el análisis y descripción de los fenómenos

¹ Trabajo fin de grado presentado para la obtención del doble grado en Ciencias políticas y de la Administración y Derecho. Responsable de Tutorización, Prof. Dr. D, Manuel Zafra Víctor.

que nos rodean, pero aportando soluciones que, aunque en su máxima puedan ser refutadas, al menos, aporten al debate público. Como digo, sin querer pecar de prepotencia, mi formación académica y personal es la que me inspirara a lo largo de toda la investigación, analizaré con ojos de politólogo los problemas políticos del sistema local para pasar a la vertiente jurídica, que con mi formación en el derecho administrativo intentare solventar, asimismo el hecho de que sea concejal me pone en un papel importante, porque conozco desde dentro la problemática de las entidades locales, y sobre todo, y aun estando en el gobierno, entiendo que es necesaria la creación de un estatuto de la oposición porque eso es la democracia, la determinación de las reglas del juego antes de comenzar a jugar. El gobierno local en nuestro país cuenta con bastantes singularidades y este es el objeto de estudio de nuestra investigación, es decir, analizar las principales disfunciones y diferencias del nivel local en comparación con el autonómico o el central y a partir de ahí proponer un nuevo modelo. Aun siendo cierto que el gobierno local está envuelto en una serie de especificidades que en ocasiones lo hacen ineficiente en todo el entorno europeo, excepto los países nórdicos, poseen un nivel de gobierno local muy parecido al español, es decir, una estructura pobre y mínimamente reformada democráticamente, donde en ocasiones, el nivel local es ejecutor de los niveles superiores. Los países nórdicos causalmente no cuentan con estructuras de gobierno intermediarias, es decir, con “autonomías o federaciones” sino que solo hay dos niveles de gobierno con competencias, esto nos lleva a la conclusión que la formación de las autonomías es siempre en detenimiento del tercer nivel de gobierno, al final, tal y como me ha enseñado mi ilustre profesor y director de este trabajo final, Dr. D. Manuel Zafra Víctor, el nacionalismo es negar hacia adentro lo que se reivindica hacia afuera (en clara alusión a las federaciones dentro de los estados federados).

Lo descrito anteriormente no debe ser causa alguna de justificación y de conformismo para nosotros, el hecho de que los países de nuestro entorno tengan unas estructuras de gobierno local muy similares a las nuestras no es causa de justificación, al contrario, es causa para la innovación y la creación, dejando atrás estos modelos atrasados y planteando una reforma que nos lleve a ser un estado pionero, ya no solo en lo que respecta al modelo autonómico (actualmente todos los esfuerzos constitucionales están centrados aquí) sino en lo que respecta al modelo local, estudiar cuales es su papel y la importancia del gobierno más cercano. Por ello, nosotros como politólogos y juristas haremos una propuesta de reforma que nos lleve a ser pioneros y a adelantarnos a nuestro tiempo, previendo que el gobierno local será en tiempos de globalización un nivel fundamental por su cercanía a los ciudadanos y a sus problemas.

Muchos de los retos que tenemos que afrontar como estado, y como miembros de la comunidad internacional no es que solo afecten a los gobiernos locales, sino es que además son fundamentales en esos problemas. Podemos citar innumerables ejemplos de políticas donde el gobierno local es la pieza angular, podríamos empezar por la Agenda 2030 y con los objetivos de desarrollo sostenible, podremos pasar por los problemas en la gestión del ciclo integral del agua, por las Smart Cities y la

planificación inteligente de ciudades frente a fenómenos extraordinarios (cambio climático), incluso es fundamental el papel del gobierno local en la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global. Otros retos interesantes que se deberían abordar son, por ejemplo, el papel de los ayuntamientos en la búsqueda de empleo, y si no se debería dotar a estos de competencias más ambiciosas en las políticas activas de empleo.

Los objetivos de esta investigación son, el análisis del nivel local de gobierno, la comprensión de las singularidades locales y la comparación con otros niveles de gobierno. Una vez ahí, nuestros objetivos específicos son: Proponer una reforma donde se introduzcan los aspectos más lesivos e incongruentes que afectan a nuestro nivel de gobierno local, así como entender el porqué de las diferencias que atañen a este nivel de gobierno.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 La configuración del sistema político local en España

La configuración del gobierno local como un nivel más de gobierno se encuentra reconocido en la constitución de 1978, es decir, el municipio y la provincia constituyen el tercer nivel de gobierno conjuntamente. Hay autores como Joan Botella (1992) que plantean la pregunta tan necesaria de ¿Gobierno local o administración local?, es decir, cabe plantear si es el mundo municipal una arena de enfrentamiento político en la que se contraponen diversas fuerzas políticas. “Parece bastante claro que existe una efectiva posibilidad de perseguir objetivos específicos en el plano de la acción municipal y, por otra parte, existe una presencia real de los partidos en la vida local” (Botella, 1992, pág. 1992) no es menos cierto tampoco que a posibilidad de acción de los gobiernos locales están muy limitados, y se dificulta sobremanera.

Así pues, en el Capítulo VIII de la constitución, en el artículo 137, hace mención a la estructura del estado, que está formado por municipios, las provincias y las CCAA que se constituyan, así tienen todas estas entidades autonomía para la gestión de sus intereses. El artículo 140 de nuestra Carta Magna habla de la garantía de la autonomía local, pues sentencia que el gobierno y administración de los municipios corresponde a los ayuntamientos, integrados por los alcaldes y concejales.

Muchas han sido las críticas que ha suscitado la constitución española, y en este caso está justificada, pues solo se dedican dos artículos al gobierno local, donde se ha dejado al libre arbitrio del Tribunal constitucional y del propio legislador ordinario la definición, regulación y desarrollo de la autonomía local, algo que ha llevado a que esta materia esté sujeta a reparto competencial, y se hable de un carácter bifronte de la autonomía local. Esto ha generado una enorme fragilidad del municipio en detrimento del nivel autonómico, y una terrible inseguridad jurídica para municipios y provincias, ya que la indefinición de sus competencias lleva a la

confusión. Pero el hecho de que la construcción constitucional de los entes locales sea escueta, no quiere decir, que no se les reconozca autonomía política a las entidades locales, sino todo lo contrario, y esto se aprecia en que las entidades locales tienen atribuidas facultades de gobierno y potestad normativa local lo que permite a este nivel de gobierno tener un espacio propio de decisión y poder.

La compleja solución constitucional como algo inevitable de la específica construcción organizativa del estado, con la diferenciación de espacios competenciales diversos sobre el principio del círculo de intereses de cada instancia territorial, cosa que impide que exista una uniformidad y rigidez del modelo local en nuestro país. (Parejo, 1997, pág. 347)

La autonomía local es una materia frágil en nuestra constitución por la falta de definición, y esto se traduce en una inseguridad jurídica y una desprotección del nivel de gobierno que se ha transpuesto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, una ley que encuentra su título habilitante en el artículo 149.1.18 de la constitución Española, un precepto que habilita al estado a la fijación de las bases del régimen jurídico de la administración pública, es decir, que se considera en este momento al gobierno local como administración y se piensa en este precepto para regularlo. El hecho de que la autonomía local tenga que ser concretada mediante el legislador ordinario, supone que “la posición jurídica de los entes locales dotados de autonomía local no es de titular de un derecho constitucional sino de una situación de carácter estatutario.” (Sánchez M., 1990, pág. 167)

La Ley Reguladora de las Bases del régimen local (LRBRL en adelante) del año 1985 ha demostrado ser insuficiente y de un carácter bastante pobre, en primer lugar, al ser una ley ordinaria y no de mayoría absoluta, esta normativa sufrirá a lo largo de los años importantes cambios dependiendo de la ideología del gobierno de turno, algo que degrada el sistema local y la autonomía municipal sobremanera. Es el artículo 1 de esta norma la que habla de la autonomía local, y el artículo 3 es el que define lo que son entidades locales territoriales. La LRBRL no ha logrado encontrar la posición jurídica que le corresponde, la de una norma estructural básica, para lo que la constitución Española la llama (Parejo, 1997, pág. 352). Podríamos identificar este problema, y de hecho apuntar a una de sus causas, y es a la falta de rango de la norma, es decir, esta norma es de mayoría simple, y a lo que se debe aspirar es a una de mayoría absoluta que busque grandes consensos y no deje la autonomía local al ámbito partidista y coyuntural.

Algunos de los preceptos más criticados de esta norma son el artículo 25, un artículo que no enumera las competencias de los municipios, sino que recoge un listado de materias sobre las que el legislador sectorial tiene que otorgar competencias, es decir, el municipio tiene “derecho a la competencia” pero no competencias propiamente dichas, Manuel Zafra (2019) la competencia son funciones sobre materias. Antes de la reforma de la Ley de Racionamiento y Sostenibilidad de la administración local del año 2013, en el artículo 25.1 había una

cláusula general de competencias, algo que hacía al municipio descubridor de competencias, es decir, se elimina la “Cláusula general de competencias”.

Como hemos mencionado anteriormente la autonomía local está sujeta a reparto competencial entre el Estado-Comunidades autónomas, algo que ha derivado en una ley de bases del estado, que fija las condiciones mínimas de uniformidad del nivel local en todo el territorio estatal, pero que esto no significa que las CCAA tengan meramente potestad ejecutiva en esta materia, sino que la STC 32/1981 establece que *“las condiciones básicas fijadas por el estado no puede suponer el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el estado, sino que debe permitir opciones diversas ya que la voluntad de la comunidad autónoma no es reglamentaria”*² es más, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 en su fundamento jurídico 3 dice que *“la prueba de esto es que los estatutos de autonomía de las CCAA han establecido un marco de competencias con respecto a las entidades locales ubicadas en su territorio”*³

Vista la regulación de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico, debemos analizar si dicha autonomía local responde en la práctica con la vocación que tiene, es decir, si existe autonomía local real, y el municipio no es ejecutor de instancias superiores, sino que tiene la capacidad de ordenar y gestionar las prioridades que en cada momento se determinen. Han sido mucho los supuestos en los que encontramos que se ven a las entidades locales como meros ejecutores de directrices superiores, este ejemplo lo podemos encontrar en la LRSAL de 2013, una norma que ataca directamente la autonomía local y limita la capacidad de acción de los gobiernos municipales. La LRSAL hace atribuye a la provincia la capacidad de fiscalizar el gasto de los municipios de su término provincial, es decir, disminuye la autonomía provincial a fiscalizar el gasto de municipios y ejerce como un ariete del ministerio de hacienda. Lo mismo ocurre con el término de “costes efectivos”, el estado fija cuanto cree que cuesta la prestación de un servicio, reduciendo la autonomía del municipio, porque lo cierto es que el valor de un servicio no es una decisión técnica sino de prioridad política del municipio en cuestión. Pero otro ejemplo, dentro de la misma norma, es la diferenciación que hace de servicios obligatorios en su artículo 26, el legislador siguiendo un criterio puramente cuantitativo (tamaño del municipio) establece cuales son los servicios obligatorios que debe

Para entender la autonomía local como un nivel más de gobierno acudiremos al artículo 3.1 de la carta Europea de Autonomía local, en ella se sentencia que los municipios deben tener capacidad de gestionar y ordenar los asuntos públicos⁴. No debe ser pues, el nivel de gobierno local, un mero ejecutor de

² Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981. Fundamento Jurídico 5

³ Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 prestar el municipio, de cierta forma condiciona la autonomía local y establece el legislador estatal cuales son las prioridades del municipio

⁴ Artículo 3.1 Carta Europea de autonomía Local “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

las políticas de otros niveles de gobierno, sino que debe poseer capacidad de ordenar sus propias prioridades, en otras palabras, el poder local debe tener capacidad de crear sus propias líneas de acción, políticas públicas, la de ordenar sus prioridades y por tanto, la creación de sus propias políticas y la ejecución de estas (Parejo, 1997, pág. 346)

Entendido el significado del artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía local, el municipio debe tener capacidad de ordenar y gestionar y no ser un mero ejecutor de las decisiones de instancias superiores. En este sentido la sentencia 103/2013 del 25 de abril del Tribunal constitucional llega a la misma conclusión diciendo que *“garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para 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, así la define el art. 3.1 de la Carta europea de la autonomía local”*

Parece lógico pues, que si la entidad local tiene capacidad política y autonomía política no es menos acertado pensar en la rendición de cuentas, es decir, el hecho de que se tomen decisiones en el tercer nivel de gobierno tiene como consecuencia que este nivel debe poseer herramientas y mecanismos que permitan a la minoría exigir la rendición de cuentas a la mayoría, que en sustancia es la democracia, el control de la minoría hacia la mayoría.

Lo que procederemos a explicar en las líneas procedentes es si los diseños institucionales de los municipios responden al principio democrático y como se relaciona con la autonomía local.

2.2. Singularidades del Sistema Político Local.

Para ver hacer un análisis riguroso de las singularidades institucionales que presenta el sistema político local debemos pensar en clave democrática, es decir, si existe un buen nivel democrático en la estructura institucional del gobierno local, o si por el contrario existe un modelo que tiene disfunciones. Para ello nos serviremos de una premisa central y es que en democracia la mayoría gobierna y la minoría controla, y que existe una relación de mayorías y minorías, es decir, la segunda fiscaliza la actividad de gobierno de la primera.

Para poner un ejemplo que clarifique nuestra postura, como sabemos en la estructura institucional del sistema local existen órganos obligatorios y órganos de creación potestativa. Dentro de la potestad de autorganización la ley establece unos órganos que no son obligatorios. Hasta el año 1999 la creación de las comisiones informativas, un derecho de la minoría, queda al arbitrio de que el gobierno (mayoría) que es quien decide si crea dicha comisión o no. Una sentencia del Tribunal Constitucional 30/1993 resuelve un recurso de inconstitucionalidad que interpone un concejal en la oposición que se queda fuera de la comisión informativa,

alegando este una vulneración de su derecho fundamental como representante público, y el tribunal resuelve que *“vulnera el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y en los términos que señalan las leyes (art. 23.2 C.E.), por no haberle atribuido en su condición de concejal que representa a la mencionada formación política un puesto en cada una de las referidas Comisiones municipales.”*⁵

Otro ejemplo de la anomalía institucional a la que está sometida la institucionalidad política local es la de la “Judicialización de la política”, y esto se consume en el artículo 63 de la LRBRL en la que señala que los concejales que voten en contra de los acuerdos plenarios estarán legitimados para recurrirlos en la vía contencioso administrativo. En otras palabras, se está dando un aliciente a votar en contra para poder recurrir los acuerdos, y esto es una anomalía puesto que en los pleitos judiciales existe una igualdad de armas, y la minoría utilizará los tribunales para conseguir lo que no han conseguido en las elecciones. La minoría se pondrá en igualdad a la mayoría lo que supone un atropello al principio de representación política.

Debemos pues tener en cuenta cinco elementos fundamentales, que a mi entender son básicos a la hora de abordar el análisis institucional del gobierno local. Estas singularidades son: que el alcalde presida el órgano que lo controla, imaginemos que el presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía presidiera el Parlamento Andaluz, algo impensable desde perspectiva de la división de poderes y la calidad democrática; otro de los problemas o singularidades a las que se tiene que enfrentar el sistema político local es a la denominación del Pleno a algo que en realidad es una asamblea, es decir, el pleno solo es una de las formas en las que se pueden reunir las asambleas, puesto que tiene otros como pueden ser las Juntas de Gobierno local o las comisiones informativas, es decir, en las CCAA se les llama asambleas o parlamentos y no plenos; también llama la atención que el alcalde no pueda nombrar libremente a su equipo de gobierno, sino que solo podrá delegar entre los concejales electos. Otra de las anomalías que más llama la atención en cuanto al sistema político local es la imposibilidad con la que cuenta el alcalde de disolver el pleno, esto es, una de las potestades con las que cuentan todos los presidentes autonómicos para evitar el bloqueo político. Otro rasgo bastante fundamental es el papel del concejal no adscrito y como se pone en peligro el derecho de representación de las minorías quedando subordinados sus derechos a las decisiones de la mayoría, mientras que en un parlamento autonómico estas relaciones están reguladas en un reglamento de la cámara, y demás normas estatutarias básicas. En esta línea, una singularidad que tampoco tienen el resto de niveles de gobierno es que los gobiernos locales no tienen potestad legislativa pero sí que tienen potestad normativa, una potestad normativa que los tribunales han intentado definir con la llamada “reserva de ley flexibilizada”.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 30/1993

La configuración constitucional de las entidades locales flexibiliza, por consiguiente, la actuación de la reserva de ley que restringe, por una parte, la intervención normativa reglamentaria a la concreción y desarrollo de las previsiones legales y que impide, por otra, el ejercicio de la potestad reglamentaria respecto de materias no reguladas previamente por el legislador. (Cuchillo, 2003, pág. 189)

Estas singularidades ponen de manifiesto algunas disfunciones del tercer nivel de gobierno, un nivel de gobierno que en realidad no ha sufrido una reforma profunda, sino que con las leyes de 1978 y la de 1985 de lo que se preocupan son más de “democratizar”, tomando por ello la elección por sufragio universal de alcaldes y concejales, pero lo cierto es que es necesario una reforma profunda y replantear las relaciones que existen y que se dan en el pleno, como decía Sieyès “deliberar es cosa de muchos” pero no se puede permitir que el pleno tenga potestades ejecutivas y sea el pleno quien tenga dimensiones de gobierno, puesto que quien ha perdido las elecciones tiene un papel fundamental y que como hemos venido refiriendo es el de controlar al gobierno, pero nunca la minoría debe tener facultades de gobierno pues esto ataca frontalmente a un principio básico de la democracia.

Parece bastante razonable analizar las diferencias puesto que, como hemos dicho, en ningún otro nivel de gobierno existen estas “anomalías democráticas” y digo esto, porque a nadie se le pasa por la cabeza que el congreso de los diputados se llame Pleno, que el presidente del gobierno no pudiese elegir a su gabinete libremente, que el Presidente de gobierno no pudiese disolver el congreso de los diputados, entre otras muchas. Anomalías democráticas por una sencilla razón, puesto que si nos inspiramos en un sistema parlamentario todas las objeciones que hemos señalado no son otra cosa que disfunciones o singularidades impropias de dicho sistema.

Es la constitución en su artículo 140 que nos habla de que los concejales tienen que ser elegidos por sufragio universal, libre y directo. Pero poco más se dice en la constitución del sistema político local. Lo cierto es que, tras la reforma de 2003, las reformas para la modernización de los gobiernos locales se incluyen en el sistema político local algún cambio, aunque bastante insuficiente.

Actualmente puede observarse una tendencia hacia la «parlamentarización» de la forma de gobierno local, que constata en aspectos como la distribución de competencias entre los órganos municipales, el Pleno (funciones de control y normativa) y la Junta de Gobierno y el alcalde (funciones de gobierno y de dirección política municipal) o en la introducción de mecanismos de exigencia de responsabilidad política propios del parlamentarismo racionalizado como la moción de censura y la cuestión de confianza local. (Delgado Del Rincón, 2012, pág. 337)

Es en esta reforma donde se incluyen elementos de un sistema presidencialista, tal y como dice Luis E. Delgado del Rincón (2012) el hecho de que se le atribuya al alcalde las funciones sobre planeamiento urbanístico, otorgamiento de

licencias, entre otras funciones. Pero esta presidencialización hay que contraponerlas con lo que se ha denominado la parlamentarización del gobierno local.

La forma de elección indirecta del alcalde por los concejales, o el refuerzo de las funciones de control político del Pleno sobre los órganos de gobierno (art.22.2.a LBRL), o el establecimiento de Comisiones informativas de control, al amparo del artículo 20.1.c LBRL, o la constitución de grupos políticos municipales, a través de los cuales se concretaba la actuación de los miembros de las corporaciones locales (art. 73.3 LBRL). (Delgado Del Rincón, 2012, pág. 339)

Pero sabemos que la propia ley en su afán de reforma hace una distinción entre los municipios de gran población y los de régimen común, algo que desde una mirada politológica no tiene sentido hacerlo por mera caracterización cuantitativa, es decir, si el sistema político de las CCAA se hubiese establecido diferenciado dependiendo del volumen poblacional de cada una, el sistema político de La Rioja o de Asturias nunca podría ser el mismo que el de Andalucía o Cataluña. Pensemos que La Rioja como comunidad autónoma tiene menos habitantes que un barrio de Madrid, y todo esto sin querer faltar el respeto ni mucho menos a ninguna de las CCAA existentes en nuestro país.

Es por estas razones, Presidencialismo Vs Parlamentarismo, municipios de gran población Vs municipios de régimen común, por lo que ha quedado un sistema político local un poco híbrido, a medio camino y sin una clara vocación democrática que permita dos cosas: a la mayoría gobernar y a la minoría controlar, porque en ocasiones la mayoría gobierna sin rendir cuentas y en otras ocasiones la minoría tiene facultades de gobierno.

A. El Alcalde-presidente y la denominación de Pleno.

Es fundamental a la hora de explicar el sistema político local hacer una parada en este punto. El hecho de que el alcalde sea a su vez presidente de la corporación. Esto hará tensas las relaciones del alcalde con el pleno, por la dualidad que hemos explicado. (Baena del Alcázar, 1997, pág. 304)

Es el artículo 21 de la LRBRL la que otorga al alcalde la competencia de presidir las sesiones plenarias. Deberíamos preguntarnos de una forma socrática ¿Es democrático que el controlado sea presidente del órgano que lo controla?

Para verlo de una forma más clarividente, comparando el sistema político local con el autonómico en este aspecto, el propio artículo 152 de la constitución española ya hace una enumeración de la arquitectura institucional que deben tener las CCAA que se constituyan por el artículo 151 (Andalucía) estructura básica que posteriormente se extendería a todas las CCAA que se han constituido en nuestro país. Es el artículo 25 del estatuto de Autonomía de Andalucía el que distingue entre el Parlamento como asamblea, y el artículo 34 que habla del consejo de gobierno y presidente de la junta. De mismo modo en el Estatuto de Autonomía de

2007 quedará recogido de forma muy similar la organización institucional. El estatuto hace una diferenciación de órganos basados en la división de poderes, y le da el papel de máximo representante del estado en la CCAA al Presidente de la junta de Andalucía, y será el encargado de representar al Estado en la Comunidad Autónoma y además representar al gobierno andaluz y a Andalucía. Vemos pues como en el caso de las CCAA se ha abstraído al presidente del parlamento la tarea de representación institucional y se le ha dado al Presidente de la Junta de Andalucía del mismo modo que podría ocurrir en el ámbito local si se apostara por dividir las dos figuras, es decir, que el alcalde siga siendo máximo representante del municipio, pero no que a su vez sea el presidente de la asamblea.

Algo que hemos entendido fundamental en el proceso de descentralización español como es la división de poderes no hemos sido capaces de trasladarlo al tercer nivel de gobierno, dejando este en una posición de clara desventaja en términos democráticos, algo que puede influir y mucho a la hora de legitimar el gobierno local, puesto que si los ciudadanos ven que no existe o es defectuosa la rendición de cuentas de los cargos políticos pueden dejar de confiar en el sistema.

La constitución no diciendo nada de cómo se debe organizar el municipio ni la provincia ha sido la ley quien lo ha solventado, y por tanto la facilidad de cambiar el precepto que regula que el alcalde es a su vez presidente del pleno solo se necesitaría una reforma legal que incluya la nueva estructura de la Asamblea local, porque como hemos visto es un error llamar a la asamblea, pleno; ya que el pleno es solo una de las manifestaciones que tiene una asamblea. Es asamblea puesto que se organiza de diferentes formas, a parte del pleno, que es el que reúne a todos los miembros que han resultado electos en las elecciones municipales existen también las comisiones informativas y las juntas de gobierno que son una forma más de reunión de la asamblea, con un número más reducido de miembros. En el caso local se toma la parte por el todo con esta denominación, algo tan simple como es la terminología, pero a su vez tan compleja porque como dice José Santos (2018) las palabras crean realidades y es errónea esta definición de las asambleas locales.

El refuerzo y transformación del papel de la asamblea es fundamental a la hora de visualizar un cambio en la institucionalidad política local. Pero todo ello enfocado siempre a mejorar la democracia y fortalecerla y no con otros intereses.

Tal y como ha demostrado el sistema local de Gobierno en Inglaterra desde su reforma del año 2000, constituiría un déficit para la democracia local reducir el papel del Pleno a determinar los objetivos generales del Gobierno local y controlar su realización, tal y como proponían los seguidores de la “Nueva Gestión Pública” (Heinelt, 2012, pág. 93)

Pero no basta con realizar un cambio en la presidencia del pleno, sino que además tal y como dice Hubert (2012) el pleno es el contrapeso al alcalde y el órgano donde se debe representar la pluralidad política del municipio y para ello debe haber mecanismos que permitan a la pluralidad hacerse valer en la asamblea. Hay autores que señalan que no se debería aplicar una barrera electoral en las elecciones locales

(Heinelt, 2012, pág. 94), pero sin embargo en España la barrera electoral se sitúa en el 5%. Joan Botella (1992) señala que el temor de los principales partidos al surgimiento de ofertas puramente locales hizo al poder político central a diseñar un sistema electoral especialmente pensado en que los grandes partidos obtuvieran representación.

La búsqueda de la pluralidad en el pleno tiene como objetivo “fomentar el debate político y los conflictos, pero también la búsqueda de compromisos” (Heinelt, 2012, pág. 95).

B. Los problemas dualidad Administración-Gobierno Local

El artículo 140 de nuestra norma fundamental entrega el gobierno y la administración de los municipios al ayuntamiento “formado por Alcalde y concejales”, es decir, como dice Mariano Baena del Alcázar (1997) nos encontramos ante políticos que son a su vez la cúspide de la administración local dentro de la jerarquía administrativa, y cuyas actuaciones no son solo políticas, sino que equivalen a actuaciones administrativas. Determinar a los gobiernos locales como administraciones públicas supone una degradación del nivel de gobierno, puesto que un gobierno tiene libertad de decisión y opción y una administración pública, que está regida por el principio de legalidad, no dispone de esa libertad. (Cuchillo, 2003, pág. 181)

En otras palabras, el alcalde y los concejales son inexpertos en la cúspide de la administración pública y en ocasiones tienen que tomar decisiones que no debiera competelerle a ellos, ya que son decisiones de carácter meramente técnico y que deberían estar a sujeta a carácter reglado y ser resuelto por un funcionario, por ejemplo, el hecho de que el alcalde resuelva sobre licencias de obras es una prueba más de las grandes disfunciones del sistema local. En los últimos años hemos encontrado noticias de prevaricación en el ámbito local por parte de la elite política con bastante frecuencia, pero esto se debe en gran medida a que los políticos tienen que tomar partido por decisiones que no son políticas y que debieran tener un carácter reglado.

Pero lo que vamos a abordar en este apartado no es el hecho de que los políticos ocupen las instancias superiores en la administración local sino que vamos a abordar el hecho de que el alcalde que ha sido elegido por el pleno para ocupar esta responsabilidad no pueda elegir libremente su equipo de gobierno como si ocurren en otros niveles como en el estatal o autonómico, es decir, el alcalde deberá delegar funciones sobre materias solo entre los miembros elegidos que formen parte del pleno local.

El artículo 21.3 de la LBRL, que se refiere a la delegación de las funciones del alcalde en favor de los concejales y el 23 que habla sobre la composición de la junta de gobierno local deja bastante claro que no puede haber dentro del equipo de gobierno personas que no ocupen el puesto de concejal, lo que llevará a una disfunción del gobierno local puesto que habrá una excesiva división del mismo para

intentar hacer a todos los concejales del partido que sustenta al alcalde responsables de una materia o varias de ellas, cuando igual si estuviesen agrupadas sería mucho más eficaz la acción. Luis E. Delgado del Rincón (2012) cuando afirma que existe un proceso de parlamentarización con la reforma del nivel de gobierno local, y lo concreta con la creación y atribución de funciones de la Junta de gobierno está obviando este problema que a simple vista es bastante llamativo ¿Cuál es la justificación que de algo que vale para el nivel estatal o autonómico no valga también para el gobierno local? Desde luego la respuesta a esta pregunta es clara, no se piensa en el gobierno local como gobierno sino como administración, y la progresión de nuestro nivel de gobierno desde el franquismo a nuestros días de lo único que se ha preocupado ha sido de la elección de alcalde y concejales democráticamente sin entrar de lleno en problemas de fondo sobre este asunto.

La ley de medidas para la modernización del gobierno local del 2003 permitía al alcalde a nombrar libremente a miembros de la junta de gobierno local (en municipios de régimen común todo seguía igual en este aspecto), siempre y cuando no superara un tercio de los miembros de dicha junta, este precepto fue recurrido por el Parlamento de Cataluña y se resolvió en la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013 del 25 de abril. La parte actora (Parlament) alegaba para la declaración de nulidad el precepto que hemos indicado anteriormente (140 CE) alegando que *“la inconstitucionalidad se basa en que la incorporación de no electos a la Junta de Gobierno vulnera el art. 140 CE, que encomienda el gobierno y administración municipal al alcalde y concejales,”*

El tribunal resolvería la cuestión afirmando que *“el art. 140 CE no atribuye las funciones de gobierno y administración municipal a una corporación representativa como hace el art. 141.2 CE para las provincias, sino a un ayuntamiento compuesto únicamente por alcalde y concejales”* Pero es que el propio tribunal va más allá y relaciona esto con el artículo 23 y el derecho fundamental de representación, tanto de representar como ser representado, y sigue añadiendo en el fundamento jurídico donde declara inconstitucional el precepto anteriormente expuesto para señalar que *“el art.*

*140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE). Un plus de legitimidad democrática, frente a la profesionalización, que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía municipal.”*⁶

El propio tribunal señala como algo que “contrasta” con lo que ha se ha establecido para el nivel estatal y autonómico, el argumento, un poco desacertado desde mi punto de vista, parte de un precepto bastante general de la constitución y lo enlaza con la dimensión democrática, ¿Es que acaso el gobierno de la nación no es

⁶ Sentencia 103/2013 del 25 de abril del Tribunal constitucional

democrático por estar formado por perfiles profesionales? Es el TC quien dice algo muy acertado “Frente a la profesionalización”, es decir, eso se persigue cuando se busca que el alcalde pueda nombrar un equipo de gobierno libremente, profesionalización de un nivel de gobierno.

Bajo mi punto de vista el argumento de fondo que existe en este razonamiento del tribunal constitucional es un argumento sociológico o político, es decir, pensar que el nivel local puede tender a la corrupción o crear gobiernos demasiados amplios que lo único que serviría sería como una colocación para extender la victoria en las elecciones municipales por otros medios, pero esto es una prueba más de que se ve el tercer nivel de gobierno como un nivel de gobierno cuando no hay nada más lejos de la realidad, puede ser corruptible pero eso no quita que no pueda ocurrir lo mismo en otros gobiernos.

C. La imposibilidad de disolución del pleno y las facultades de gobierno del pleno

Otra de estas singularidades que estamos destacando es la imposibilidad de disolución del pleno municipal por parte del alcalde. El alcalde no posee la misma prerrogativa que poseen los presidentes autonómicos y el presidente del gobierno de la nación que es la disolución de la cámara, previsto en los sistemas parlamentarios.

Esto es así porque el artículo 185 de la ley del régimen electoral general ordena que se convocarán las elecciones mediante un real decreto del consejo de ministros a propuesta del ministerio de Función pública. Es, por tanto, por lo que hemos visto que es la propia ley del régimen electoral general la que fija como se deben convocar las elecciones municipales, abstrayendo al alcalde la posibilidad de hacerlo, simplemente se le otorga al consejo de ministros.

La disfunción de este precepto viene en el momento en el que existe y persiste una situación de bloqueo en el gobierno local, tanto es así que hay entidades locales con presupuestos prorrogados varios años y con la imposibilidad de hacer nada, por parte del alcalde ante esta situación de bloqueo. Esto empeora cuando el pleno tiene capacidad de gobierno, o facultades de gobierno, puesto que el hecho de que se bloquee el pleno se estará bloqueando la acción del gobierno local, en ocasiones sin más justificación que la puede venir por parte del mero interés partidista.

Volvemos aquí a plantearnos lo mismo que en los otros supuestos.

¿Qué hace que el alcalde no sea valedor de la potestad de disolución del pleno? En esta investigación he intentado encontrar argumentos de peso que justifiquen esta posición del legislador ordinario, pero no hemos encontrado nada que no sean meras especulaciones sobre la corrupción, o la utilización de esta potestad con fines partidistas, como si esta utilización no se diera en otros niveles superiores.

El hecho de que el bloqueo persista en un pleno municipal y se le impida al alcalde y al equipo de gobierno gobernar inciden negativamente en la gobernanza e

incluso en la legitimidad del sistema local, y esto es porque la falta de resultados y en el ejercicio del poder local puede afectar a la legitimación, más concretamente en la eficacia, eficiencia y políticas públicas (Vanaclocha, 1997, pág. 277)

También debemos abordar una consideración bastante importante de la asamblea municipal, y es que tal y como dice la ley, el Pleno puede delegar en el alcalde alguna de sus facultades⁷ pero el pleno nunca podrá invadir las facultades que la ley designa específicamente al alcalde, una sinécdoque bastante llamativa desde el punto de vista politológico.

Algo que hemos ido desarrollando a lo largo de la investigación es el hecho de que existan facultades de la asamblea que no se corresponderían con la finalidad de deliberación y control, sino que se correspondería con “facultades de gobierno”, alguna de estas facultades puede ser que el pleno apruebe expedientes de contratación, así lo fija la nueva ley de contratos del sector público de 2017, o que el pleno tenga facultades en la aprobación de la plantilla, es decir, en los recursos humanos. ¿Un equipo de gobierno que necesite, por decisión política, 3 trabajadores sociales, es democrático que su decisión se supedite a la aprobación en pleno y, por ende, sujeto al voto de la minoría?

La imposibilidad de disolver el pleno y las facultades de gobierno de la asamblea local son dos de las principales disfunciones y singularidades que tiene el nivel de gobierno que estamos sometiendo a juicio, éstas junto con las que hemos visto y vamos a ver, hacen de nuestro sistema de gobierno local sea peculiar.

Especial mención merece asimismo la moción de censura a nivel local, pero que por problemas espaciales no vamos a poder desarrollar y es de necesaria reflexión. Desde la aparición de la primera jurisprudencia constitucional hasta los días de hoy, donde se hace de este medio de control político casi un obstáculo para su viabilidad.

D. La potestad normativa local

Otra de las singularidades a las que debemos hacer referencia es a la capacidad de dictar normativa de las entidades locales. La potestad normativa de las entidades locales queda regulada en la LRBRL (artículo 4). Una de esas singularidades es el propio nombre de esta norma, que se denomina “ordenanza”, y es así porque aunque la Constitución prevé la potestad reglamentaria, por la idiosincrasia propia de la norma emanada de los EELL no debemos llamarla reglamento, pues el reglamento está informado por el principio de jerarquía, y por ende, el reglamento es una norma emanada de las administraciones públicas que desarrolla una ley, no ocurre lo mismo con la ordena que no posee una relación de jerarquía con la ley sino de competencia; es decir, la relación entre la ley y la ordenanza no es de jerarquía sino de ámbito competencial y por tanto la EELL en relación con el principio de autonomía local

⁷ El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de este artículo

debe tener capacidad para ordenar y gestionar, y por consiguiente para dictar normas y actos normativos que proyecten esta autonomía local en acciones concretas. Además, las ordenanzas emanan de un órgano democrático (la asamblea local) mientras que los reglamentos emanan de la administración.

En el artículo 49 de la LRBRL se establece cuál es el procedimiento de aprobación de dichas ordenanzas. El procedimiento de aprobación de las ordenanzas, que en su mayoría se corresponde con el procedimiento de aprobación de una ley estatal (con salvedades), tiene una singularidad que llama bastante la atención y es la aprobación “provisional” y la aprobación definitiva, esto es, se aprueba la ordenanza de forma provisional y se pueden presentar reclamaciones y sugerencias, si se presentan el pleno deberá aprobar la ordenanza de forma definitiva, si no hay dichas reclamaciones, la ordenanza provisional pasa a ser definitiva.

En una Sentencia de 2003, la STS 4380/2003 el tribunal supremo resuelve un conflicto sobre la potestad sancionadora de los Entes locales y si estos pueden crear nuevas infracciones y conductas sancionadoras. Alicia Ortuño (2009) afirma que La potestad sancionadora de los entes locales se encuentra ineludiblemente conectada a la propia potestad normativa de los gobiernos locales. Como afirma esta autora ha habido en el ámbito de la potestad normativa local una evolución doctrinal importante, hasta que en 2003 se diera lugar a la sentencia antes mencionada, cuyo ponente fue Baena del Alcázar. “El Tribunal Supremo, en aras de la autonomía local y en atención a la legitimación democrática ostentada por el Pleno municipal, sentó una doctrina favorable a que las ordenanzas tipificaran infracciones y sanciones en ausencia de legislación que señalase los criterios mínimos de antijuridicidad y el catálogo de posibles sanciones.” (Ortuño, 2009, pág. 33)

El Tribunal Supremo remarca la naturaleza democrática de las ordenanzas en contraposición de lo que ocurre con los meros reglamentos *“Por lo demás, difícilmente podría tacharse esta solución de antidemocrática, pues los miembros de la corporación local que aprobaron la ordenanza han sido elegidos democráticamente. Esta consideración no carece ni mucho menos de interés. Pues los destinatarios de la ordenanza local tipificadora de infracciones y sanciones son las personas del municipio, y en su caso los entes establecidos en él, y son aquellas personas las que han elegido a los miembros del Pleno del Ayuntamiento que aprueba la ordenanza. Se da por tanto una situación análoga a la aprobación de una ley por los parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una comunidad autónoma. Por ello la solución que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento.”*

Como vemos, la posición de la ordenanza frente a la ley es vulnerable y en ocasiones reporta inseguridad jurídica, además esta potestad normativa local se ve mermada cuando las CCAA y el propio estado dicta leyes de caso único, que suponen invadir el espacio reglamentario elevando el rango a ley, algo que perjudica seriamente la posición de la entidad local. El problema en este sentido deviene del mismo lugar que todos los demás, la falta de concreción del régimen local y la falta de un listado

de competencias sobre materias concretadas en las funciones que les correspondería a dicha competencia, así como también la falta de una enumeración en nuestra constitución de que materias deben ser reguladas por reglamentos (al igual que ocurre en la constitución francesa con la “reserva reglamentaria”).

E. El concejal no adscrito

El concejal no adscrito como un paradigma del sistema político local es quizás, una de las mayores anomalías democráticas, el hecho de que los derechos de una minoría queden al arbitrio de la mayoría. La conflictividad de esta figura nació junto con la democratización del gobierno local. “En la ley electoral de 1978, con un carácter bastante partidocrático, se establecía que, en caso de que un concejal causase baja en el partido de cuya lista había sido miembro causaba baja automáticamente en el concejo local” (Botella, *La Galaxia local*, 1992, pág. 150) Esta figura es peculiar y singular en el sistema político local porque los concejales no adscritos no tienen una enumeración clara de cuáles son sus derechos en la ley sino que ha sido la jurisprudencia y la doctrina la que han ido definiendo a golpe de sentencia cuál es su régimen jurídico (Cuerda, 2010, pág. 2), algo que no solo crea inseguridad jurídica sino que además crea una enorme desprotección del concejal no adscrito que ve vulnerado sus derechos fundamentales y que en la mayoría de casos no posee recursos necesarios para acudir en amparo a los tribunales y por tanto se está produciendo, como hemos advertido, una enorme vulnerabilidad de la minoría, en este caso del concejal no adscrito. Tampoco debemos obviar la semántica, es decir, la carga peyorativa del término “trásfuga”, cuando la realidad puede ser bien distinta, que un concejal sirviéndose de sus prerrogativas vote en contra del parecer mayoritario no lo convierte en algo malo sino en una manifestación de la atribución que tiene encomendada, la de representar a sus ciudadanos.

Jorge Cuerda (2010) hace una definición bastante exacta de que es un concejal no adscrito, y es aquel que deja de integrarse en el grupo municipal con el que concurrió a las elecciones. Dentro de los concejales no adscritos encontramos los que lo hacen voluntariamente (imaginemos que la mayoría del grupo adopta una medida que entiende que no se debe hacer, y se sale del grupo municipal) o la expulsión, es decir, es el grupo municipal, que es quien decide quien forma y quien no forma parte de él, quien decide expulsarlo (imaginemos el concejal que desacata la disciplina de voto en algo puntual) los grupos municipales tienen la facultad de decidir quien forma parte de dicho grupo y quién no.

El artículo 73.3 de la LRBRL habla de la organización en grupos municipales de los concejales, así como la mención a la retribución de los concejales no adscritos a ningún grupo municipal “que no podrá ser superior a la que le hubiese correspondido si siguiese en las filas de dicho grupo”.

Una sentencia que marca a los concejales no adscritos y a los grupos “mixtos” en los plenos de las asambleas locales es la STC 9 de Julio de 2009, en esta sentencia

el Tribunal Constitucional dice que “entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno provincial (...)” pero el tribunal constitucional a la hora de posicionarse con el grupo mixto añade lo siguiente: “ninguna de estas facultades se ve necesariamente comprometida como consecuencia de la supresión del grupo mixto. La aplicación del criterio establecido por la STC 141/2007, de 18 de junio, a propósito de los parlamentarios sobre otro objeto, como es el relativo a la función de representación política de los miembros de las Diputaciones Provinciales, conduce a un resultado asimismo diferente en cuanto a la relevancia constitucional de la facultad de constituir un grupo político.” En otras palabras, el tribunal constitucional entiende que la facultad de constituir un grupo mixto no vulnera el derecho de representación en su núcleo esencial, ya que las funciones que pertenecen al núcleo esencial son las vistas anteriormente.

En esta sentencia el tribunal constitucional delimita cuales son los derechos de los concejales que no pertenecen a ningún grupo municipal, y el tribunal entiende que no se le puede suspender las funciones (a los concejales no adscritos) que corresponden con el núcleo esencial de representación política (artículo 23 CE), entre ellos la de formar parte de las comisiones informativas⁸.

Lo que no podríamos entender para el nivel estatal o autonómico, que los derechos de los diputados estén sometidos al arbitrio del grupo parlamentario lo permitimos en el nivel local. ¿Es lógico que la retribución de un concejal no adscrito quede supeditada a lo que decida la mayoría? La democracia también es la protección de la minoría frente a la mayoría. ¿Cuál es la justificación para que en el nivel local no pueda existir un grupo mixto?

Toda esta indefinición inicial del concejal no adscrito tiene una lógica y un fundamento de ser, y es que, como hemos venido diciendo a lo largo de nuestro estudio, el hecho de que las elecciones municipales fuesen después de las estatales, y que se regularan mediante una ley de 1978 “con carácter partidocrático” (Botella, La Galaxia local, 1992, pág. 152), dicho fundamento es que el diseño institucional en una parte fundamental ha correspondido al legislador ordinario (algo que no ocurre con los sistemas autonómicos y estatal) y por ende, los partidos políticos han ido introduciendo todas cuantas significaciones han querido con la intención de que sean los partidos políticos estatales quienes posean el poder local y evitar de esta forma una dispersión del poder que pudiese llevarlos a una menor implantación en todo el territorio. Esto se ve claro cuando desde 1983 la sentencia del tribunal constitucional declara inconstitucional el precepto que hacía dueño a los partidos del escaño del concejal.

⁸ “Como se desprende del tenor literal de esta Resolución, la consideración de los diputados como miembros no adscritos no impide a los recurrentes ejercer las funciones de control del gobierno provincial (pueden presentar mociones y escritos), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (pueden participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación), quedando, además, garantizado su derecho a asistir a las comisiones informativas y participar en sus deliberaciones”

Por tanto, la necesidad de una reforma en profundidad, y que los derechos de la minoría no dependan de la CCAA en la que este el concejal ni del ayuntamiento del que sea concejal es fundamental para poder garantizar la representación de cualquier edil. Debe ser similar el régimen jurídico en todo el estado, no porque crea que las CCAA no deben tener capacidad de decisión en el ámbito local, sino que es un tema que afecta a un derecho fundamental, y como sabemos los derechos fundamentales y su ejercicio debe ser igual en todo el territorio español, no tiene lógica que el concejal de Valencia o las Illes Balears pueda acudir a las comisiones informativas pero no votar y el resto pueda votar (este supuesto ya no está en vigor debido a la sentencia del año 2009), por poner un ejemplo. (Cuerda Más, 2010, pág. 15)

2.3. Propuesta para la Reforma.

Como todo trabajo académico el objetivo no debe ser solo un análisis e investigación objetiva de lo que existe y tenemos, sino una reflexión crítica, un juicio de valor que suponga producción científica para poder, o mejorar lo que existe, o al menos pararnos a pensar si lo que tenemos es lo que funciona o deberíamos replantearnos algo. Con esa finalidad he redactado este espacio, donde con los conocimientos adquiridos a lo largo de mi etapa académica en esta facultad proponer una reforma de nuestro sistema encaminada a mejorar nuestro sistema político local. Debemos aclarar que las propuestas de reforma que recojo no solo sería reformar las leyes necesarias, sino además que la ley que regule el gobierno local sea una ley de mayoría reforzada con el fin de evitar la lucha partidista de una legislatura a la otra.

Que el alcalde sea a su vez presidente del órgano que lo controla es una anomalía democrática y una singularidad básica del nivel local, como hemos planteado no entendemos la diferencia que existe entre una asamblea autonómica, donde es impensable que el presidente de la cámara sea presidente del gobierno o la asamblea local.

Otras de las diferencias es el hecho de llamar a la asamblea local pleno, cuando en realidad es una asamblea pues el pleno es solo una forma de las posibles que se pueden reunir, desde la reforma de la LRBRL en la que se introducen las comisiones informativas o la junta de portavoces, no tiene ningún sentido usar esta terminología

Como hemos visto, la segunda de las cuestiones es simple reformarla puesto que simplemente es un cambio terminológico, sencillo ya que no habría que reformar ni un ápice de la constitución, pero es importante dicha terminología para elevar el rango de la asamblea local. La primera de las singularidades es un poco más compleja de reformar porque supondría dar un nuevo enfoque a la asamblea, es decir, la constitución y la elección de un presidente de ésta y posteriormente la elección de un alcalde del municipio, aun así, con una reforma del artículo 21 del LRBRL y una revisión de esta ley para cambiar los preceptos contrarios a que el alcalde no sea el presidente de la entidad local debería bastar.

Muchas de las singularidades que acucian al nivel local provienen de la LRBRL por tanto, en la mayoría de casos la resolución de dichas singularidades bastaría con una reforma de esta ley, una ley de mayoría simple y sencilla de reforma, pero como hemos advertido, es fundamental que la propuesta de reforma que abarque el gobierno local se prevea la necesidad de regular por una ley de mayoría reforzada el nivel de gobierno local, con el fin de aportarle una mayor seguridad jurídica y estabilidad en el tiempo.

Otras de las singularidades bien es cierto que necesitarían de una reforma constitucional, pero esto no debe ser inconveniente o desalentador, sino al contrario, el hecho de que se tenga que reformar la constitución por los problemas territoriales que estamos sufriendo debe ser una ventana de oportunidades para introducir las mejoras que se merece nuestro sistema local, empezando por la elaboración de un listado de competencias claro y sin bagajes, pasando por la necesidad de aumentar y proteger la autonomía local, regular el principio de subsidiariedad o incluso fijar las relaciones intergubernamentales entre el estado y los Entes locales. Asimismo, necesita de una necesaria reflexión el sistema de fuentes y el papel de la ordenanza local dentro del ordenamiento jurídico.

El papel del concejal no adscrito debe ser algo fundamental y primordial a la hora de reformar el gobierno local. No debemos pensar en clave orgánica sino democrática, constituir y configurar un estatuto de la oposición, donde todos los concejales que no estén en el gobierno tengan igual derecho independientemente del municipio en el que sean representantes públicos y además crear un estatuto claro de la función de gobierno del alcalde y sus concejales.

Debido al límite espacial de este TFG no podemos abordar con exactitud y detenimiento las reformas que deben abordarse, para ello necesitaríamos un análisis exhaustivo, ya no solo de las singularidades aquí reseñadas sino de la doctrina constitucional y la jurisprudencia del tribunal constitucional con lo que respecta a muchos de los temas, como, por ejemplo, la figura de la reserva de ley “flexibilizada”.

3. METODOLOGÍA

Las hipótesis de las que partiremos son: El sistema político local cuenta con unas especificidades con respecto a los niveles autonómicos y estatal que hacen que este nivel de gobierno tenga unas disfunciones propias, en segundo lugar, estas disfunciones afectan negativamente en la gobernanza local, puesto que la “actividad de gobernar” se ve influida y perjudicada por el entramado institucional local.

El método científico que utilizaremos será el deductivo, es decir, partiendo de premisas generales, llegaremos a la creación de conocimiento particular. (Lafuente & Marín, 2008, pp. 5).

Tras una revisión legal de los preceptos que regulan el gobierno local en nuestro país extraeremos 5 diferencias fundamentales con otros niveles de gobierno,

de esta forma podremos hacer un análisis comparativo. Además de los preceptos legales recurriremos a bibliografía de cada singularidad de autores prestigiosos y reconocidos tanto en el ámbito de la ciencia política como en el ámbito del derecho.

Una vez estudiadas las diferencias y analizadas con la bibliografía estudiada introduciremos un apartado con nuestra propuesta de reforma, que no solo nos mostrará que hemos entendido la importancia de las singularidades expuestas, sino que además nos ayudará a aportar al debate público la necesidad de reformar y mejorar el gobierno local en nuestro país.

4. CONCLUSIONES

- El Sistema político local cuenta con diferencias notables en relación con los sistemas estatales y autonómicos de nuestro país, esto hace de este nivel de gobierno un nivel bastante diferente y por tanto que merece su estudio, para ver las causas de las diferencias y sobre todo las consecuencias de las mismas.
- Nos encontramos con un nivel local donde la reforma es más que necesaria, existiendo singularidades que hacen de este nivel de gobierno un nivel ineficiente, algo que puede repercutir en su legitimidad.
- El hecho de que la constitución a penas dedique dos preceptos a la autonomía local ha repercutido negativamente en el diseño y desarrollo de la institucionalidad política local, pero el hecho de que la constitución dedique solo estos preceptos no quiere decir que el nivel local no goce de autonomía política, ni mucho menos, sino que es suficiente para que se le reconozca dicha autonomía, más bien ha sido el reparto competencial y la división autonómica del estado lo que ha afectado a que la autonomía local no se aborde por completo, comenzó su reestructuración en el 1979, cuando ya había comunidades Autónomas como Navarra, ya constituidas
- La primera de las singularidades es la figura del alcalde-presidente, una anomalía democrática que no se da en otros niveles de gobierno, como puede ser el nivel autonómico o estatal, es inaudito que el órgano que controle al gobierno esté presidido por el propio presidente o cabeza del ejecutivo. La autonomía de ambas instituciones debe ser lo suficientemente clara y robusta para que asegure una división de poderes.
- La segunda de las diferencias es la que el alcalde no puede nombrar libremente a su equipo de gobierno, sino que harán de ser los propios miembros del pleno, lo que impide que se forme un equipo elegido por el propio alcalde, que será quien debe dirigir la acción política del municipio.
- En tercer lugar, el Alcalde no puede disolver el pleno, como si puede hacerlo el presidente del gobierno de la nación o el propio presidente de cualquier comunidad Autónoma. De la misma forma que es una anomalía que el pleno

tenga determinadas facultades de gobierno que dificultan la acción de gobierno del ejecutivo local.

- Tenemos que resaltar también la singularidad regulatoria o de capacidad de creación de normativa de las EELL, porque no debemos olvidar que aunque puedan dictar “reglamentos” estos no son reglamentos como tal, ya que no se ejecuta ninguna ley sino que materialmente es una norma con rango normativo y que sigue un procedimiento democrático muy similar al que sigue una norma estatal o autonómica, es decir, goza de naturaleza democrática sensu contrario a lo que ocurre con un reglamento de cualquier ejecutivo. Como dijera el Tribunal Supremo, no debemos pensar en el principio de jerarquía normativa para ordenar las fuentes legales de las entidades locales sino en el ámbito material, la jerarquía material.
- En último lugar, debemos resaltar el papel del concejal no adscrito, una anomalía democrática propia de las entidades locales, ya que el ir y el devenir de la jurisprudencia del tribunal supremo ha sido quien ha ido solventando los problemas del concejal que se sale del grupo, ¿O acaso es del partido el escaño que detenta el concejal? Obviamente y tras la sentencia del año 1981 ésta máxima queda invalidada, pero esto no ha evitado la gran desprotección e inseguridad jurídica de esta figura, ya que su estatus jurídico de representante público no está definido y delimitado como si ocurre en el caso estatal o autonómico, los representantes que se salen al grupo mixto, es que ni el propio grupo mixto existe en el sistema político local.
- No existe, al modo de ver de este investigador, ninguna causa que justifique la singularidad institucional que envuelve a las Entidades Locales en comparación con el nivel central o autonómico. Unas singularidades que como hemos repetido a lo largo del trabajo académico no hacen sino empeorar la estructura institucional- democrática de los gobiernos locales.
- La finalidad de este trabajo académico es que, con mi formación dual de politólogo y jurista, no solo analice la problemática política, sino que se haga un planteamiento jurídico asimilable y que de primeras pueda hacer viable una reforma, por ello, hemos entendido necesario incluir las reformas y observaciones que hemos dispuesto tras analizar el sistema local.

4. BIBLIOGRAFÍA.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1997). “Problemas Políticos y administrativos de los municipios españoles”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de gobierno* (págs. 304-305). Madrid: Universidad Carlos III.

BOTELLA, J. (1992). “La Galaxia local”. *Revista de Estudios Políticos*, 145-160.

- BOTELLA, J., & CAPO, J. (1997). “Élite local. ¿Centro o periferia?”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de gobierno* (págs. 231-236). Madrid: Universidad Carlos III.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2013). “La reforma de la administración local: Una apuesta de futuro”. *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas públicas* (págs. 1-26). Madrid: Instituto nacional de administración Pública.
- CUCHILLO, M. (2003). “Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales”. *Derecho Privado y Constitución*, 169- 196.
- CUERDA MÁ, J. (2010). “Régimen Jurídico de los concejales no adscritos”. *Revista CEMCI* nº 9/2010.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (2012). “Parlamentarización de la reforma del gobierno local: La reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza y su incidencia en los derechos de los concejales a ejercer un cargo público representativo”. *Revista de la administración Pública*, 331-364.
- DELGADO, I., & LÓPEZ, L. (1997). “Especificidades de las Arenas municipales”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local, un nuevo escenario de gobierno* (págs. 247-274). Madrid: Universidad Carlos III.
- HEINELT, H. (2012). “Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local”, en: F. D. local, *Elementos para un debate sobre la Reforma de la planta local en el estado autonómico* (págs. 93-106). Madrid: D+i documentos e informes.
- MELERO ALONSO, E. (2004). “La flexibilización de la reserva de ley”. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 109-134.
- NATERA, A. (2005). “La gobernanza como modo emergente”. *GAPP* núm. 33- 34 mayo-diciembre, 53-65.
- ORTUÑO RODRÍGUEZ, A. E. (2009). *La potestad Sancionadora de las Entidades locales. Especial Referencia a las ordenanzas cívicas*. Fundación democracia y gobierno local, 32-52.
- PAREJO ALFONSO, L. (1997). “El régimen jurídico de la administración local hoy”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de Gobierno* (págs. 304-305). Madrid: Universidad Carlos III.
- REIF, K., & SCHMITT, H. (1980). “Nine second-order national elections-A conceptual Framework for the analysis of European Election Result”. *European Journal of Political Research*, 3-44.
- RIERA, P., (2016). “Elecciones municipales en España: Un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto”. *Revista de estudios políticos*, 172, 47-82.

- RUILOBA, J. (2013). “Sistema político local en tiempos difíciles: El caso español”. *Panorama*, 99-108.
- LAFUENTE IBÁÑEZ, Carmen; MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhoa. “Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas”. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, núm. 64, septiembre- diciembre, 2008, pp. 5-18.
- SÁNCHEZ GONZALEZ, F. (2015). *La reconstrucción de la autonomía local*. Madrid: Reus.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990). *La autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas.
- VANACLOCHA, F. (1997). “Identidad de los gobiernos locales y la reforma electoral”, en: C. Alba, & F. Vanaclocha, *El sistema político local. Nuevo escenario de gobierno* (pág. 277). Madrid: Boletín Oficial del Estado.



COMENTARIO CRÍTICO AL NUEVO ARTÍCULO 92.2 DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL: HISTORIA DE UN PRECEPTO SUPERFLUO

Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ

Secretario de Administración Local de Categoría Superior

SUMARIO:

1. Introducción
2. Breve historia de la burocracia en España
3. El modelo burocrático clásico o weberiana
4. El estado social y la ruptura del modelo clásico de burocracia
5. El empleo público en la Constitución de 1978: las SSTC 99/1987 y 37/2002
6. El EBEP: la consagración de la dualidad de regímenes en el empleo público
7. El empleo público local
8. El nuevo art.92.2 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local
9. Reflexiones finales
10. Bibliografía destacada

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha supuesto quizás la más importante reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Muchas han sido las materias afectadas por esta reforma y, de hecho, la mayor parte de los comentaristas se han centrado en la alteración del régimen de competencias por su potencial relevancia en la actividad de las entidades locales. Pero la doctrina también ha reseñado las importantes novedades de la LRSAL en el modelo de empleo público local. En este sentido, frente a las fuertes críticas que han recibido muchas de las innovaciones introducidas por la LRSAL, es generalizada la favorable recepción de la nueva redacción dada al art. 92.2 de la LRBRL. Se valora favorablemente la recepción de la doctrina constitucional sobre la preferencia genérica a favor del funcionariado que según la STC 99/1987, de 11 de junio, establece nuestra Carta Magna en el art. 103.3. Y tan unánime es la opinión, que los comentarios se limitan a hacer breve referencia a la STC 99/1987 y a la posterior STC 37/2002.

Pues bien, en este trabajo intentaremos realizar un análisis más profundo del modelo de Administración y empleo público que representa dicho precepto, así como de su verdadera eficacia al ser puesto en relación con otras normas que también inciden en

el modelo de empleo público local, y finalmente, contra corriente del resto de comentaristas realizaremos unas reflexiones críticas. Y es que adelantamos que en opinión del autor de estas líneas el nuevo art. 92.2 no es un precepto afortunado, tanto desde un punto de vista jurídico -al ser puesto en relación con otras normas que regulan el empleo público local- como desde una perspectiva de coherencia con la línea del conjunto de reformas legislativas realizadas en los últimos años.

2. BREVE HISTORIA DE LA BUROCRACIA EN ESPAÑA.

La burocracia es una realidad esencialmente asociada a la Modernidad, pues es con ella cuando se dan las circunstancias políticas, económicas y sociales que permiten su adecuado desenvolvimiento. La burocracia moderna se adaptaba perfectamente a la nueva forma política centralizadora del poder frente a la fragmentación del poder que había supuesto el feudalismo medieval¹. Asimismo, la burocracia se impuso en Europa debido a su superioridad técnica respecto a cualquier otra forma de ejercicio de un poder centralizado, ya que por un lado su perfeccionada estructura facilita su mantenimiento y perpetuación en el tiempo (estabilidad) y por otro lado goza de la competencia técnica de sus miembros, lo que le confiere prestigio social y la legitimidad de la eficacia.

Así, podemos afirmar que la burocracia surge en España con la Monarquía Absoluta en el s. XVI, pero es en el s. XIX, con la instauración del Estado liberal, cuando se produce un gradual crecimiento de la burocracia y se va perfeccionando la organización y regulación de la función pública. Es pues en el s. XIX, cuando por el influjo de la Administración napoleónica y por las nuevas funciones que empezó a asumir el Estado se fueron aprobando las primeras normas generales sobre función pública como los Reales Decretos de López Ballesteros de 1827 y 1828 y el famoso Estatuto de Bravo Murillo de 1852, que realmente fue el primer Estatuto general de la Función Pública española. Sin embargo, dicho Estatuto de Bravo Murillo todavía seguía el modelo de cesantías, es decir, un modelo de *spoils system* en el que cada vez que entraba un Gobierno de distinto signo político se cesaba a los funcionarios de cada departamento ministerial y se nombraban nuevos funcionarios atendiendo al criterio de confianza política. Fue el Estatuto de Maura de 1918 el que por fin suprimió las cesantías y con el que propiamente se implanta en España el modelo clásico de burocracia.

El siguiente hito en la regulación sobre función pública lo constituyó la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 1963 que dio lugar al Texto Articulado de 1964, norma que todavía tiene muchos preceptos vigentes.

¹ Muy acertadamente se resume la compenetración entre burocracia y Estado moderno en las siguientes líneas: «Frente a los núcleos autónomos de poder en la sociedad medieval se levanta el *nuevo Estado* centralizador y absolutista. Su creación significó para todos sus miembros que las tareas y jurisdicciones pasaron de manos de hombres conocidos personalmente y ligados a un lugar determinado, a puestos más alejados e impersonales. Significó que las decisiones que se apoyaron en tradiciones y costumbres comunes desaparecieron. Con la creciente centralización de funciones, se sustituyeron las bases del orden de la convivencia localistas, tradicionales y consuetudinarias, por reglamentaciones generales, impersonales y basadas en un cálculo racional». En *Administración y Empleo Público en España*, AAVV, Editorial CEMCI, Granada, 2011.

Tras la Constitución de 1978 se aprobó como una primera reforma de carácter provisional la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función pública, pero a la postre dicha norma siguió vigente hasta la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que es la última gran reforma del sistema de empleo público de las Administraciones Públicas españolas, puesto que su Texto Refundido (TREBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, prácticamente no ha innovado el texto original, sino que lo ha armonizado con algunas de las normas surgidas en el contexto de crisis de estos últimos años. Pues bien, en estas dos últimas normas (Ley 30/1984 y EBEP) han alterado notablemente el modelo de empleo público español que se desarrolló durante el s. XX al introducir como elemento clave organizativo el puesto de trabajo y al consagrar la dualidad funcionarios/laborales. Es decir, frente al modelo burocrático clásico de cuño weberiano imperante en España hasta entonces se introdujeron modelos de gestión propios del ámbito anglosajón y la entonces novedosa *New Public Management*. Defenderemos más adelante la tesis de que las nuevas circunstancias políticas y la inusitada expansión del Estado social que proclama el art. 1.1 de la Constitución de 1978 necesariamente da lugar a la ruptura –aunque sólo sea parcial– del modelo burocrático clásico.

3. EL MODELO BUROCRÁTICO CLÁSICO O WEBERIANO

El pensador que mejor ha descrito el modelo clásico de burocracia ha sido Max Weber. Weber distingue tres tipos de autoridad: autoridad tradicional, autoridad carismática y autoridad legal o racional. Así, frente a la legitimidad de la tradición o del carisma de un líder, se presenta la legitimidad de normas impersonales a las que todo el mundo debe obediencia. Es en este último sistema de legitimidad y ejercicio del poder en el que tiene un lugar privilegiado el modelo burocrático clásico y es en él donde aparece el “tipo ideal” de burocracia y de burócrata. El modelo burocrático es necesario para el modelo de autoridad legal o racional, pues la impersonalidad de la burocracia se adapta a la perfección a la impersonalidad del modelo legal-racional, sobre todo, tras la formación del concepto ilustrado de Ley como norma general de aplicación igualitaria y sin excepciones. En definitiva, el modelo burocrático clásico es un modelo de organización administrativa racionalista, tanto desde el punto de vista de búsqueda de la eficacia, como de la consecución de los ideales ilustrados de planificación social y de aplicación igualitaria de la Ley en la que no caben excepciones.

El “tipo ideal” de burocracia weberiana tiene las siguientes características esenciales o estructurales:

1. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
2. Carácter formal de las comunicaciones.
3. Racionalidad en la división del trabajo.
4. Impersonalidad en las relaciones de trabajo. Como anteriormente expusimos, la impersonalidad es una característica de la burocracia

necesaria para conseguir la eficacia de la acción administrativa y el ideal de la Ley sin privilegios ni excepciones. La objetividad y neutralidad del funcionario es un requisito necesario para hacer realidad el principio de igualdad en la aplicación de la Ley. Nos gustaría destacar que el impersonalismo burocrático no sólo se manifiesta *ad extra*, sino también *ad intra* hacia el propio funcionario. El funcionario debe diferenciar entre sus valores personales y los valores de la organización a la que sirve. El deber de obediencia del funcionario le exige que no cuestione la bondad de la Ley que aplica, simplemente debe verificar que es la norma aplicable al caso. Esto es, el funcionario carece de voluntad propia en el desempeño de su trabajo, de manera que si el juez es «la boca que pronuncia las palabras de la Ley», aquél es el brazo ejecutor de la misma.

5. Jerarquía bien establecida de la autoridad.
6. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en normas, circulares, guías o manuales.
7. Competencia técnica y meritocrática. El mayor orgullo para un funcionario y especialmente en los cuerpos de élite de la Administración es la conciencia de su alta cualificación profesional fruto de un importante esfuerzo de formación para la superación de oposiciones. Y aquí encontramos otro elemento igualitario en la burocracia: el acceso en virtud de los méritos y capacidad de la persona presupone que las pruebas selectivas se efectúan en condiciones de igualdad. De hecho, todos los especialistas en empleo público reconocen como una indisoluble unidad los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.
8. Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad.
9. Profesionalización de los participantes, que se configura como vitalicia para asegurar la objetividad de la actuación del funcionario público, pues raramente un funcionario compromete su carrera profesional por veleidades económicas o políticas. Para asegurar la profesionalidad del burócrata debemos recordar que el acceso y la carrera profesional se rigen por la meritocracia. En este modelo el buen profesional podrá acceder a la Administración y progresar en ella en virtud de sus méritos y no por su afición política. Asimismo, esta profesionalización se desarrolla en un régimen jurídico especial: la relación estatutaria regulada por el Derecho administrativo.
10. Completa previsibilidad del funcionamiento, lo que es resultado de todas las características anteriores. La previsibilidad es un factor esencial para la eficacia de toda política pública y en este sentido es esencial la impersonalización de los funcionarios para que no opongan resistencias internas, el formalismo organizativo y funcional, la jerarquía interna, la competencia técnica y profesionalidad de los burócratas o la homogeneización de los procedimientos.

4. EL ESTADO SOCIAL Y LA RUPTURA DEL MODELO CLÁSICO DE BUROCRACIA

Es un asunto bien estudiado por los administrativistas y, sobre todo, en el ámbito de la Ciencia de la Administración la relación entre los fines a los que sirve la Administración, los métodos para alcanzarlos y la organización del empleo público.

El Estado social va a suponer una gran transformación del Estado, pues a los fines de mantenimiento del orden público y económico propio del Estado liberal se suman los fines asistenciales del Estado del Bienestar. Y tal transformación del Estado dará lugar a una nueva configuración de la estructura administrativa, tanto en la extensión de la Administración como en los métodos de actuación de la misma. En palabras de Martín-Retortillo: «los fines impuestos a la Administración influyen no sólo sobre la magnitud de su actividad, sino también sobre los procedimientos adoptados para llevar a cabo tales actuaciones».

Dos consecuencias inmediatas tendrían, pues, la implantación del Estado social en la Administración:

1. El incremento de su actividad o intervención, si bien, no necesariamente debe producirse con sus propios medios, es decir, la externalización de servicios también puede ser un medio de desarrollo del Estado social. Este aspecto lo veremos más detenidamente en el siguiente punto. No obstante, este incremento de intervencionismo estatal es doblemente relativo pues de un lado están en constante debate los sectores o servicios que han de ser estatizados y de otro lado es graduable la intervención en cada uno de los sectores objeto de intervención pública. Así, en otros tiempos se consideraban tan esenciales al intervencionismo público del Estado social los servicios de telefonía o de correos –de hecho eran monopolios estatales- como actualmente se consideran intocables la sanidad y la educación.

2. La segunda consecuencia son las mutaciones en la forma de actuar la Administración. En relación con el punto anterior, ya señalamos que el incremento de intervención pública no necesariamente debe implicar en un incremento de su actividad directa, pues también forma parte del Estado social la prestación de un servicio público de forma indirecta mediante el contrato de concesión de servicios regulado en la Ley de Contratos del Sector Público o los servicios de interés general, novedosa categoría propia del Derecho Comunitario incorporada en algunas legislaciones autonómicas como la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que incluye los servicios públicos reglamentados, en los que la actividad es privada pero reglamentada por los poderes públicos para asegurar la prestación del servicio de forma universal y con unos estándares mínimos de calidad a la par que se descarga a la Administración de la obligación de soportar el peso de mantener financieramente dicho servicio.

Pero mucho más relevante es otro fenómeno que es consecuencia directa del Estado social y que ya es un problema clásico en nuestra doctrina. Nos referimos al fenómeno de la «huida del Derecho administrativo». Efectivamente, mientras que la Administración se limitaba a la actividad de policía y limitadamente a la de fomento, el modelo de Administración clásico, es decir, una Administración regida por el Derecho administrativo y servida por burócratas, cumplía con eficacia tales labores; pero en el momento en el que entre los fines de la Administración se incluye la prestación de servicios asistenciales y de carácter económico, dicho modelo se revela ineficaz y rígido, frente a la agilidad y rigidez que caracteriza al Derecho privado. Esta es la justificación teórica de las múltiples manifestaciones de la «huida del Derecho administrativo». De hecho, esta tendencia ya fue anticipada por Forsthoff y otros autores y de ella dejó testimonio Martín-Retortillo en un trabajo de juventud² que sirve para prologar la edición española de la obra recopilatoria *Estado de Derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973*:

«Sabemos que la Administración hace uso en muchas ocasiones de ese derecho estamental que en torno a ella se ha creado y que es el Derecho administrativo. Decimos en ocasiones, porque también la Administración utiliza el otro Derecho común a toda clase de sujetos, el Derecho privado. Entonces, para la consecución de las prestaciones vitales, ¿usará necesariamente la Administración pública su derecho estamental, o podrá también perseguirlas sometiéndose a las normas que utilizan los demás sujetos? Categóricamente hay que contestar cómo aquella actividad que la Administración pública pueda realizar, en relación con las prestaciones vitales a satisfacer, no se ha de llevar a cabo necesariamente en los moldes del Derecho administrativo. Forsthoff se refiere muy intensamente a esta solución, y la experiencia diaria la pone de manifiesto. La Administración pública, sin perder por ello su naturaleza, puede utilizar, y de hecho utiliza continuamente los procedimientos y formas que el Derecho privado le proporciona. Ello no quiere decir que se aparte de sus fines, sino contrariamente, lo único que hace es aprovechar los procedimientos que estima más oportunos para llegar a ellos. En muchas ocasiones las formas de “Derecho privado” son capaces de ofrecer una agilidad y flexibilidad que, por el contrario, escapan a las formas de Derecho administrativo. Y si una característica actual de la Administración, que a simple vista se manifiesta, es la de marcar el acento a la hora de su actuación en lo que constituye prestación directa de bienes y servicios, es también de fácil observación cómo esa actuación, genéricamente considerada, se realiza en muchos casos y con intensidad bien significativa haciendo uso de fórmulas de Derecho privado».

Como hemos advertido, la «huida del Derecho administrativo» puede adoptar diferentes rostros. Un buen ejemplo, es el abuso de la Administración instrumental, esto es, la creación de entidades especializadas en la prestación de determinados servicios o la producción de bienes a los que se aplica un régimen especial o directamente el Derecho privado.

Pero a los efectos que a ahora más nos interesan una de las principales manifestaciones de la «huida del Derecho administrativo» la constituye la laboralización creciente del empleo público, que junto con la tecnocracia ha sido determinante para la disolución gradual del modelo burocrático clásico que predominaba en España.

² LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, «La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de *Daseinsvorsorge*», Revista de Administración Pública, nº 38, 1962.

Efectivamente, el Estado social requiere de un notable incremento de efectivos en la Administración para poder cumplir sus nuevos fines prestacionales y tales nuevos efectivos no han de contar con las mismas cualidades que caracterizaban al burócrata clásico o weberiano, sino que en general van a necesitar conocimientos especializados ya que son muy diversos los sectores a los que ahora va a llegar el intervencionismo estatal. Esta exigencia de especialización asimismo deriva de la sociedad industrial y postindustrial que se caracteriza por el avance continuo de la técnica. En definitiva, nos encontramos con que Estado social y tecnocracia son fenómenos que caminan juntos de la mano y que causan al mismo tiempo la decadencia del jurista burócrata clásico en la Administración, tipo ideal que se va a ir viendo desplazado por el técnico. Así, los juristas deberán compartir la cúspide y los puestos intermedios de la Administración con médicos, científicos, informáticos, ingenieros o arquitectos. Y en los escalones más bajos también se introducirá personal de oficios como electricistas, fontaneros, jardineros, etc., frente al clásico personal burocrático menor constituido por administrativos y auxiliares administrativos. Y al final de este camino, dada esta tendencia de la sociedad industrial y postindustrial a la especialización laboral y la creciente legislación administrativa causada también por un Estado social que interviene de forma regulatoria en todo aspecto vital y social, cual agujero negro del que no escapa ni la luz, los juristas deben convertirse en unos técnicos más de la Administración: especialistas en una rama del Derecho Administrativo que coincide con el sector en el que prestan sus servicios. Lógicamente, esta nueva realidad en la configuración del personal de la Administración debía repercutir en el régimen jurídico del empleo público, de modo que ya no es sostenible un modelo monolítico funcionarial, sino que se impondrá ineluctablemente la dualidad personal funcionario/personal laboral. El gran problema, que analizaremos con mayor profundidad más adelante, ha estado en la polémica delimitación de los campos en los que cada tipo de personal debe actuar y en los abusos fácticos que se han producido contratando personal laboral para eludir los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Con mejor prosa expone este proceso Forsthoff en sus conferencias «El jurista incómodo» y «El jurista en la sociedad industrial», así que a pesar de su longitud transcribiremos algunos párrafos de las mismas:

«En efecto, la pérdida decisiva de terreno que los juristas han experimentado en el ámbito de la administración pública, se ha producido por efecto de la transformación que en la misma ha llevado a cabo un funcionariado con formación previa especializada. Evolución, en el marco administrativo estatal, causante de una serie de víctimas entre las que figura como una más el jurista, y tendencia general que se ha podido venir observando durante la última centuria, agudizada extraordinariamente a lo largo de las últimas décadas. Su resultado consiste en la expansión de una administración técnica, cuyos recortes se ven permanentemente acrecentados. La especialización que registra no impide, por otra parte, que en su ámbito continúe imponiéndose el funcionario correspondiente; al igual que en el sistema escolar se impone el pedagogo, en el sanitario el médico, o en el del transporte el técnico del área, etc. Es decir, que así como antaño era el jurista quien dominaba en el ámbito administrativo del Estado, ahora en este medio tiempo bien puede decirse que ha sido el funcionario técnico el que ha pasado a hacerse cargo de su herencia, sin que por esto pueda decirse que se ha prescindido completamente del causante. Sí es el caso, sin embargo, que paulatinamente se le ha ido arrinconando en el papel de mero consultor jurídico. En pocas palabras, que tan

solo toma parte marginal en la administración propiamente dicha, y que lo hace como integrante de una especie de departamento legal para la prevención de accidentes.

Una modificación estructural, en suma, que hace factible “aclarar” del modo más sencillo cómo las tareas estatales han devenido en otras y que, por lo tanto, la actual administración del Estado se enfrenta a exigencias para las que está mucho mejor preparado el funcionario con previa formación técnica (médico, arquitecto, maestro, ingeniero, etc.) que el jurista».

«De modo que así fue, al compás de la reforma prusiana, como se emancipó la vida social de los desvelos de un Estado, cada vez más retrotraído a asumir el papel de garante del orden.

Una limitación, ciertamente, que en gran medida satisfacía las aspiraciones vocacionales del jurista en la administración. Porque éste no es ni un conquistador ni un reformador, ni pretende constituirse en organizador social alguno, sino alguien que ordena las relaciones vitales y hasta eso la hace en un especial sentido. Con su oficio incorpora la neutralidad. Él no es abogado de causa alguna a la que se sienta obligado, pues lo que ve como propio es el sentido de la objetividad al que subordina sus propias convicciones. Se sabe vinculado al orden que a través de la ley y el derecho se conforma, y es conoedor, en definitiva, de la enorme significación del procedimiento reglado: del *audiatur et altera pars*. Capacidades y cualidades, en suma, que al jurista se le presuponen, que durante el siglo XIX perduraron y que, así al menos debería ser, en cualquier Estado de derecho le aseguran natural preeminencia.

Una categoría la de jurista, en definitiva, a la que necesariamente se le asocian unas cualidades que, a su vez, siempre le han comportado reproches. A saber: la falta de un sentido de la iniciativa, un conservadurismo refractario a toda novedad, el pensamiento apegado al formalismo, la parsimonia procedimental y, muy sobre todo, la falta de un específico conocimiento técnico que vaya más allá del saber puramente jurídico; esto es en lo referido, al conocimiento profundo de la materia que forma parte de los compartimentos del ámbito que administra: economía, cultura, higiene, medicina, asuntos administrativos sociales, etc.»

«Por diversas razones, como veremos, la estatalidad actual tiene por mucho más adecuado al técnico que al jurista. El saber técnico, comprometido y alineado en orden a un estado de perfección, se representa ciertamente de un modo individualmente diferenciado y dependiente de los fundamentos religiosos o ideológicos que tenga vinculados. El funcionario de la administración, cuyos actos estén motivados a partir de su saber técnico, cifrará su compromiso, consciente o inconscientemente, en la representación del perfeccionamiento que él mismo haya elaborado. En consecuencia, y en la medida que le sea posible, sus esfuerzos se dirigirán al logro del estado de perfección».

«En una sociedad con tales características, que ha creado además los presupuestos para ello, al jurista no le queda otra, si quiere optar a una función directiva, más que la de ser él mismo un técnico».

«Nada se exagera lo más mínimo, en todo caso, cuando se afirma que el jurista de nuestros días, en todas y en cada una de las especialidades de nuestro derecho, ha dejado de estar en disposición de observar medianamente todos y cada uno de los procedimientos. De manera que al profesional especializado en una concreta rama del derecho, tal circunstancia le proporciona una natural supremacía. La misma que, inevitablemente, lo estará alejando del tipo de jurista de antaño que previamente hemos caracterizado. Pues al disponer en exclusiva de un conocimiento especializado que lo legitima, y al que legitima, está transformándose por sí mismo en técnico».

«Para el jurista al viejo estilo, que atesoraba, junto a unos más que fundamentales conocimientos legales, un instruido sentido de la justa medida y una idea muy exacta del procedimiento acertado, resultaba de la mayor importancia ser conoedor de la corriente de las ideas a través de la historia. En otras palabras: el hecho de ser un hombre instruido. Para el

técnico profesional del derecho, por el contrario, el saber formativo sólo tiene interés práctico en situaciones límite. Y no porque su posesión sea considerada como mero factor de satisfacción intelectual, que tampoco, sino porque es un hecho el que ya no se encuentre disponible como inconsútil al conocimiento jurídico».

«Y si bien yo sería el último que, en la actual administración, negara la existencia de profesionales de la ley que respondan al patrón de los viejos buenos tiempos, esa no sería en absoluto la cuestión, porque en esto lo decisivo es que, en la actualidad, aquellas enriquecedoras cualidades personales han dejado de exigirse, y lo que se demanda a la hora de las prestaciones, en primerísimo lugar, no es otra cosa más que el conocimiento técnico. Capacidad y saberes técnicos, que son capital intelectual, y se desarrollan desde una parcial cualidad individual carente de relación con el conjunto de la personalidad. Por lo que a la confianza no es acreedor tanto el individuo, como el saber técnico del que se espera dé lugar al consiguiente y confiable servicio».

El efecto del expansionismo público debido al Estado del Bienestar en la gestión administrativa también ha sido estudiado en España por muchos autores. De todos ellos destacaremos a López Fernández, quien establece una dicotomía de modelos de gestión administrativa: el modelo burocrático-garantista frente al modelo de prestación de servicios. Serrano Pascual, siguiendo a López Fernández, nos describe esta dicotomía de forma resumida³:

«El primero de los modelos partiría del establecimiento de una norma jurídica y sucesivamente se producirían las siguientes fases: se presentan los supuestos de hecho; el funcionario recoge toda la información para decidir sobre la norma aplicable; el funcionario determina cuál es la norma jurídica aplicable al hecho; el funcionario establece la solución que ampara la norma aplicable y el ciudadano puede recurrir la decisión administrativa.

En el modelo de prestación de servicios la secuencia sería la siguiente: los responsables políticos fijan los objetivos estratégicos; se acopia la información y se analizan las alternativas posibles para alcanzar esos objetivos; se planifica la actividad y se fijan los objetivos técnicos a alcanzar, compatibles con los objetivos estratégicos; se estructura la organización para la consecución de los objetivos, distribuyendo recursos y fijando responsabilidades; se ejecuta de acuerdo a lo planificado y finalmente, se lleva a cabo la evaluación y tiene lugar la comparación de los resultados obtenidos con los objetivos perseguidos».

Esta dicotomía refleja una vez más cómo el modelo burocrático es el más adecuado para el desarrollo de las funciones tradicionales de policía, pero no lo es, y por ello es sustituido por otro modelo, para las funciones de servicio público propias del Estado social.

5. EL EMPLEO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: LAS SSTC 99/1987 Y 37/2002

La Constitución Española de 1978 no regula de forma prolija el modelo de empleo público de nuestras Administraciones Públicas. De hecho, sólo son dos los preceptos específicamente dedicados al empleo público, los cuales ni siquiera constituyen artículos completos, aunque existen otros que indirectamente afectan a su

³ SERRANO PASCUAL, Antonio: *El personal de las Entidades locales. Análisis de su régimen jurídico*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 1997.

régimen jurídico o que determinan las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la materia. Dichos preceptos son los siguientes:

Art. 23.2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes.

Art. 103.3. La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Lo primero que hemos de destacar es que en ambos preceptos se establecen los principios que rigen el acceso al empleo público y que son los reseñados principios de igualdad, mérito y capacidad. Estos tres principios están íntimamente relacionados entre sí desde una perspectiva meritocrática: la igualdad se concibe como igualdad de oportunidades para que cada aspirante a un empleo público demuestre su mérito y capacidad para el acceso al mismo.

En segundo lugar, hay que destacar que mientras el primer precepto es más genérico y puede entenderse referido a todo tipo de empleado público, el segundo solamente tiene como destinatarios a los funcionarios, una clase de empleado público: la clase de empleado público típica del modelo burocrático clásico. Las consecuencias de esta diferenciación son importantes, ya que va a justificar la consagración de un modelo esencialmente dual de empleo público. Y es que prescindiendo por su escaso número del personal eventual, en nuestras Administraciones Públicas podemos distinguir a grosso modo dos clases de empleados con un régimen jurídico diferenciado: funcionarios y laborales. Esta dualidad de regímenes jurídicos en el empleo público arranca en el régimen franquista al reconocerse en la Ley de Funcionarios Civiles la coexistencia de laborales y funcionarios. Si recordamos que el Estado social comienza a manifestarse en España durante el franquismo no nos extrañará que fuera en él el que empieza a quebrarse el modelo burocrático clásico. Sin embargo, es con la redacción original de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de reforma de la Función Pública cuando se impulsa el dualismo citado mediante la laboralización del empleo público español. Sobre ello volveremos un poco más adelante.

En tercer lugar, el art. 103.3 de nuestra Carta Magna reserva a la ley una serie de materias en las que los funcionarios públicos tendrán un régimen específico. Fue la STC 99/1987, de 11 de junio, que precisamente enjuiciaba la constitucionalidad de múltiples preceptos de la Ley 30/1984, la que clarificó en gran medida el alcance de la reserva de ley determinada por el art. 103.3, tanto en lo que se refiere a la concreción de las materias relacionadas por la Constitución como por lo que respecta al alcance de la reserva de ley en cada materia determinando las relaciones entre Ley y reglamentación de desarrollo. Los recurrentes afirmaban que «entre las materias que la Constitución reserva a la Ley se encuentra la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos. Ello responde –añaden– a una clara fundamentación, ya que la aplicación de los principios del Estado de Derecho exige, en cuanto garantía de la estabilidad y profesionalidad de los servidores públicos, que las normas se encuentren reguladas por Ley en cuanto exigencia de la objetividad, que debe presidir el actuar de la Administración Pública. Pues bien, dicho principio debe entenderse claramente conculcado por la Ley 30/1984, como lo prueba el uso y abuso de la técnica de

deslegalización en que incurre, y las constantes habilitaciones que al Gobierno efectúa para que reglamente cuestiones que son propias de reserva legal».

En concreto, respecto a la dualidad de empleados públicos reconocida en el art. 15 de la Ley 30/1984, los recurrentes consideraban tal precepto «inconstitucional por conferir al Ministerio de la Presidencia la potestad para la determinación de los puestos de trabajo que se reserven a los funcionarios públicos. La formulación contenida en su apartado 1.º violenta los principios de mérito y capacidad».

Con carácter general el TC responde en el FJ 3º lo que sigue:

«En el art. 103.3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la Función Pública, entre los que se cuenta el «Estatuto de los funcionarios públicos». Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser solo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre –como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio–, que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».

(...) El concepto de «Estatuto de funcionarios públicos» es, de entre estos enunciados constitucionales, el que requiere ahora de una atención más específica, pues sólo determinando el alcance de la reserva de este modo introducida será posible examinar la consistencia de buena parte de los reproches de inconstitucionalidad dirigidos por los recurrentes a las disposiciones que impugnan».

En este marco, respecto al art. 15 de la Ley 30/1984, el TC declara lo siguiente:

«El art. 15 se refiere a las «relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado», debiendo circunscribirse su impugnación al último inciso del apartado 1.º de este precepto, donde se encomienda al Ministerio de la Presidencia determinar los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, «debiendo especificarse aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos». Para los recurrentes la redacción y sentido de esta norma debiera ser contraria, si se tiene en cuenta que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios, constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición. Por lo mismo, la norma impugnada habría contrariado los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (art. 103.3).

Teniendo ahora en cuenta lo antes observado sobre el ámbito objetivo de la reserva de Ley introducida por el art. 103.3 de la Constitución esta impugnación ha de ser estimada. Se decía que, en mérito de tal reserva, corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la constitución (arts. 103.3 y 149.1.18) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional sean dispuestas por el legislador, garantizándose, de este modo, una efectiva sujeción de los órganos administrativos, a la hora de decidir qué puestos concretos de trabajo puedan ser cubiertos por quienes no posean la condición de funcionario.

No se hizo así, como se ve, en el último inciso del art. 15.1 que ahora se examina. Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración. Tal necesario encuadramiento legislativo de las decisiones de quienes hayan de aplicar o desarrollar las propias normas de la Ley no viene dado en este precepto, desde luego, por su mención como pretendido criterio para las decisiones sobre esta reserva de puestos de trabajo, a «la naturaleza de su contenido» propio, imprecisa referencia que no vincula efectivamente a la decisión administrativa. Este último inciso del art. 15.1 («debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos») es inconstitucional y ha de ser declarado nulo».

Es curioso cómo el TC introduce *obiter dicta* la afirmación de que de los arts. 103.3 y 149.1. 18º se desprende la opción genérica del constituyente a favor de un régimen estatutario para los servidores públicos, sin fundamentación alguna y sin tener relación directa con la *causa petendi*, que como hemos visto era la conculcación de la reserva de ley en la materia. Está claro que los magistrados del TC tenían muy presente en sus pensamientos la discusión sobre el modelo de empleo público y la ruptura del modelo burocrático clásico que se estaba produciendo en las Administraciones Públicas españolas de forma acelerada durante aquellos años y que era facilitado por el reseñado art. 15 de la Ley 30/1984.

Más adelante, el TC aun manteniéndose en la misma afirmación de la preferencia general de la Constitución por el estatuto funcionarial, suavizó sus exigencias respecto a la reserva de ley respecto a la determinación de los puestos a desarrollar en exclusividad por funcionarios. Nos referimos a la STC 37/2002. En esta sentencia se enjuiciaba el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su redacción original. En el FJ 4º el TC resume las argumentaciones de las partes del siguiente modo:

«La duda de constitucionalidad de la Sala proponente se circunscribe al inciso final del precepto transcrito —“y, en general, aquéllas que, en desarrollo de la presente Ley, se reservan a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”—, el cual entiende que puede ser contrario a la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE, a la luz de la interpretación que de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, en cuanto comprensiva, entre otros aspectos del estatuto funcionarial, de los modos de provisión de los puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas, ya que, habiendo optado el constituyente por un régimen estatutario para los servidores públicos (art. 103.3, en relación con el art. 149.1.18, ambos de la CE), habrá

de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de las Administraciones públicas. En aplicación de la doctrina recogida en la citada Sentencia, la Sala considera que el inciso del precepto legal cuestionado infringe la reserva de Ley del art. 103.3 CE, pues el legislador, al actuar como lo ha hecho, ha incumplido la función que le venía impuesta de forma irrenunciable por dicha reserva de Ley, al efectuar en la materia un apoderamiento a la facultad reglamentaria que excede de los límites permitidos para aquélla, dado que los conceptos de “objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función” no pasan de ser conceptos jurídicos indeterminados, cuya abstracción difícilmente puede representar una vinculación efectiva para la Administración y que, en cualquier caso, no cumplen la exigencia de “una determinación material suficiente” en el ámbito respectivo, siendo todo lo más meras indicaciones formales que no satisfacen las exigencias constitucionales de la reserva de Ley del art. 103.3 CE. En apoyo de su argumentación la Sala compara la nueva redacción que al inciso final del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, declarado inconstitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, le dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, con el cuestionado art. 92.2 LBRL, ya que en aquel precepto se establece un sistema justamente inverso al que se recoge en éste, pues mientras que en el art. 92.2 LBRL se tasan unas pocas funciones que quedan reservadas a los funcionarios públicos, abriéndose la posibilidad de cubrir todos los demás puestos de trabajo con personal laboral, en la nueva redacción del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se tasan precisamente los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral, reservándose todos los demás a los funcionarios públicos.

El Abogado del Estado entiende, en síntesis, que el art. 92.2 in fine LBRL no incurre en la genérica imprecisión que se imputó al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en la STC 99/1987, de 11 de junio, pues los parámetros de objetividad, imparcialidad e independencia son los que han de regir las decisiones de la Administración pública, de manera que el precepto viene a recoger como criterio que los contratados laborales que presten servicios en la Administración no podrán desempeñar funciones de especial responsabilidad en garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia, es decir, sólo podrán ocupar puestos de trabajo que no requieran la adopción de decisiones de especial trascendencia, los cuales exclusivamente podrán ser cubiertos por quienes tengan la condición de funcionario. De modo que, aun cuando el precepto en su inciso final no fija por sí solo las condiciones exigibles para ocupar puestos como funcionario o contratado laboral en el seno de la Administración pública, sí establece criterios suficientemente definidos que, junto con otros previstos en la propia Ley, contienen las condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que pueden ser adoptadas por la Administración.

Por su parte el Fiscal General del Estado coincide con la Sala proponente en el sentido de que los términos “objetividad, imparcialidad e independencia” del art. 92.2 LBRL no pasan de ser meros conceptos jurídicos indeterminados, insuficientes para determinar qué concretos puestos de trabajo quedan reservados a los funcionarios de la Administración local y cuáles pueden ser encargados al personal contratado o laboral por disposición reglamentaria. En su opinión las referencias a los principios garantizadores de la objetividad, imparcialidad e independencia de la función otorgan un margen excesivamente amplio al desarrollo legal, por lo que entiende, en definitiva, que el art. 92.2 LBRL no respeta suficientemente la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 CE».

Y más adelante resuelve la cuestión de inconstitucionalidad en el FJ 6º con la siguiente argumentación:

«A la luz de la doctrina constitucional expuesta ha de ser examinada la duda de constitucionalidad que al órgano judicial le suscita el art. 92.2 LBRL. El precepto en cuestión, antes transcrito, enumera en su primer inciso una serie de funciones, que expresamente califica como públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcionarial. Tales funciones son las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-

financiera y presupuestaria y las de contabilidad y tesorería, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 92.3 LBRL, son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Este elenco inicial se completa en el segundo inciso del precepto, al que se circunscribe la duda de constitucionalidad, con la consideración de que también son funciones públicas y, por lo tanto, han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional, “en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad o independencia en el ejercicio de la función”.

Cierto es que respecto a las funciones no calificadas en la LBRL como necesarias en todas las corporaciones locales el precepto cuestionado no especifica qué concretas funciones han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional, remitiendo su determinación al desarrollo del mismo. Sin embargo, **tal remisión, limitada a la clase de funciones referida, no puede estimarse incondicionada o carente de límites pues en el propio precepto se disponen los criterios o parámetros que han de inspirar en su desarrollo la determinación de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos, cuales son la garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública. Criterios que, aunque genéricos en su formulación, poseen un contenido que es susceptible de ser delimitado en cada caso en concreto en atención a las características de la función o puesto de trabajo del que se trata e imponen, por lo tanto, una efectiva sujeción en la determinación de las concretas funciones, no calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, que han de ser desempeñadas por personal sujeto al estatuto funcional.**

Es más, considerando en su totalidad el art. 92.2 LBRL, y no aislando, como se hace en el Auto de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, su segundo inciso, el precepto contiene, como señala en su escrito de alegaciones el Abogado del Estado, una determinación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, a sensu contrario, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado, el cual no podrá ocupar aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de las funciones enumeradas en el primer inciso del art. 92.2 LBRL, esto es, las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, ni las que se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública.

A lo que hay que añadir que para poder afirmar que se ha vulnerado la reserva de ley ex art. 103.3 CE habría que tomar en consideración, no sólo la legislación básica en él contenida, sino también la de desarrollo.

Hay que concluir, pues, que el art. 92.2 LBRL no vulnera la reserva de Ley que establece el art. 103.3 CE, debiendo ser desestimadas en este extremo las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, sin que a tal conclusión pueda oponerse la valoración más positiva que por la Sala proponente le merece la técnica utilizada por el legislador al dar en la Ley 23/1988, de 28 de julio, nueva redacción al art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que la empleada al redactar el art. 92.2 LBRL, pues el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, ni el Tribunal Constitucional es Juez de la corrección técnica (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2)».

De los dos argumentos utilizados por el TC para salvar la constitucionalidad del art. 92.2 de la LBRL, precisamente el más pobre es el que utiliza de forma principal, pues además de que es muy discutible que con los principios establecidos por dicho precepto sea factible controlar judicialmente la discrecionalidad de la Administración en la determinación de los puestos que corresponden a funcionarios y a laborales, en todo caso no se puede considerar que, tal y como exigía la STC 99/1987, «restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el

cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», sino que la Administración realmente determinará ex novo tal delimitación.

Sorprendentemente, el TC sólo cita de paso el hecho de que la LRBRL, al ser una norma básica susceptible de desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas no tiene por qué agotar la regulación de la cuestión. En este sentido, creemos muy acertada la argumentación del abogado representante de la Generalidad de Cataluña que se recoge en el antecedente 6º a la que nos remitimos.

Con independencia de la valoración de la argumentación utilizada, el hecho cierto es que esta sentencia abrió el camino de la regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

6. EL EBEP: LA CONSAGRACIÓN DE LA DUALIDAD DE RÉGIMENES EN EL EMPLEO PÚBLICO

El Gobierno de la Nación resultante de las elecciones de 2004 decidió impulsar la aprobación de la Ley de Función Pública prevista en el art. 103.3 de la Constitución, idea que pronto se transformó en la pretensión de aprobar un Estatuto del Empleado Público al asumirse la existencia consolidada de la dualidad funcionarios/laborales. Para ello, «por Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, con la finalidad de “llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirva de base para la posterior elaboración del anteproyecto” de dicho Estatuto».

El Informe de dicha Comisión, emitido el 25 de abril de 2005, comienza analizando la situación del empleo público en el conjunto de Administraciones Públicas en España y su evolución desde la promulgación de la Constitución de 1978. Se constata el crecimiento de efectivos, consecuencia de las nuevas funciones que se han venido desarrollando que son propias del Estado social que como expusimos, tuvo su gran expansión en los años 80; expansión que llegó hasta la crisis económica que comenzó en 2008 y que ha empezado a remitir en los dos últimos años. Esa expansión del Estado del Bienestar y de efectivos, sin embargo, también ha supuesto el crecimiento y consolidación del personal laboral en la Administración, una realidad especialmente implantada en la Administración Local. Sin embargo, la legislación no se encontraba adaptada a la realidad de una Administración prestadora de funciones y servicios muy heterogéneos, lo que al final llevaba a la búsqueda de regímenes especiales para evitar las rigideces del Derecho administrativo.

En similares términos se expresaba el Informe de la Comisión:

«La legislación general vigente en materia de función pública, elaborada en momentos históricos muy diferentes al nuestro (1964 y 1984), adolece, sin embargo, de un exceso de uniformidad. En parte por esta misma razón, se ha producido paulatinamente una proliferación de regímenes o estatutos especiales para determinados grupos de empleados públicos.

La consecuencia más relevante de esta situación ha sido y sigue siendo la exclusión de un porcentaje creciente de empleados públicos del estatuto de los funcionarios públicos y su sometimiento, aún con sensibles peculiaridades, al derecho laboral.

Aunque esta tendencia a la laboralización o “privatización” de las relaciones de empleo público, que no es exclusiva de nuestro país, puede haber tenido también otras causas más estratégicas, se explica ante y sobre todo por la conveniencia, sentida por Administraciones o en áreas muy diferentes de la gestión pública, de eludir el rigor de las normas que regulan la función pública, sobre todo en aspectos relativos al acceso al empleo público, a la carrera profesional, a la asignación de tareas, a la movilidad y al régimen de retribuciones. Se trata, además, de una tendencia tan extendida que no sólo alcanza a los empleados públicos que se dedican a la prestación de servicios públicos, económicos, sociales o culturales -empleados que, sociológicamente hablando, realizan tareas semejantes a las que podrían prestarse o se prestan por las empresas privadas-, sino también a otros que tienen asignadas funciones típicamente administrativas de regulación y control, como sucede con el personal de algunas de las entidades o autoridades independientes de regulación de los mercados.

La dualidad de regímenes jurídicos en el empleo público, estatutario o administrativo y laboral, se ha desarrollado de tal manera en las últimas décadas que es ya consustancial a nuestro paisaje administrativo, a nuestro modelo de empleo público. Es decir, se trata de una situación consolidada, al igual que en otros Estados europeos, que si bien no tiene en el nuestro un expreso respaldo constitucional, como por ejemplo en Alemania, tampoco puede considerarse contraria a la Constitución.

De hecho, el Tribunal Constitucional nunca ha considerado ilegítima la contratación de empleados públicos con sujeción al derecho laboral. Se ha limitado, por el contrario, a señalar la preferencia del texto constitucional por la relación estatutaria en el empleo público “con carácter general” (STC 99/1987, de 11 de junio), preferencia que en la práctica no se ha respetado. Inclusive las consecuencias que ha deducido de aquella preferencia, en relación a la determinación legal de las funciones reservadas a funcionarios o que pueden ser desempeñadas por personal laboral, se han flexibilizado de manera considerable en la jurisprudencia más reciente (STC 37/2002, de 14 de febrero)».

En definitiva, el Informe asume como inevitable y necesaria la dualidad de regímenes jurídicos, pero a continuación plantea como solución avanzar en la convergencia de los mismos:

«Ahora bien, que en el personal de las Administraciones Públicas se integren tanto profesionales que son nombrados funcionarios como otros que tienen un contrato laboral no puede hacer olvidar que unos y otros forman parte del empleo público, por el tipo de entidad para la que prestan sus servicios, y menos aún implica desconocer que el empleo público presenta características y comporta exigencias que lo diferencian del empleo en el sector privado.

Es este también un axioma universal, aplicable incluso en aquellos países en que las relaciones de empleo público se han laboralizado sustancialmente. Puesto que el empleador público, esto es, la Administración, no es una empresa privada sino que tiene un estatuto constitucional diferente, puesto que su función –y, por ende, la de su personal- es en todo caso la de servir con objetividad los intereses generales y puesto que sus empleados son retribuidos con fondos públicos, forzoso es deducir algunas consecuencias de régimen jurídico aplicables por igual a todos ellos.

Estas peculiaridades comunes del régimen jurídico del empleo público se han venido reconociendo en buena parte por la legislación, a medida que se desarrollaba la dualidad de situaciones jurídicas mencionada, aunque siempre con cierto retraso.

(...) Esta solución aparece a día de hoy en nuestro país como la más razonable y viable para resolver los problemas de indefinición jurídica, de elusión de los principios constitucionales sobre el empleo público y de gestión de recursos humanos que hemos señalado.

Por el contrario, la opción de dotar a todos o a la inmensa mayoría de los empleados públicos de un estatuto funcionarial en sentido estricto resulta poco factible. Así lo demuestra la

experiencia histórica, no sólo en nuestro país sino en otros de nuestro entorno, ya que incluso en aquéllos que tienen una más acendrada tradición de función pública estatutaria se ha tenido que recurrir para determinadas funciones o tareas a regímenes contractuales, buscando una mayor flexibilidad. De otro lado, la funcionarización generalizada sería poco adecuada y menos aún comprensible en algunos sectores del empleo público, como por ejemplo, las entidades públicas empresariales. Una opción semejante no haría, en la práctica, sino incrementar probablemente las vías de escape del régimen funcionarial.

En cuanto a la alternativa consistente en una laboralización general de la relación de empleo público, aún con excepciones y con salvaguarda de sus peculiaridades, que es la que han adoptado algunos países europeos, resulta difícil de proponer en nuestro caso, pues tropieza con los límites constitucionales que hemos avanzado y, más allá de ellos, con una tradición arraigada, que no es posible desconocer y que tampoco resulta útil abolir, en la medida en que el régimen de los funcionarios públicos adquiera los elementos de flexibilidad hoy imprescindibles.

(...) Por todo ello, la Comisión propone **la elaboración y aprobación de un Estatuto Básico del Empleado Público, que integre los principios y normas esenciales aplicables a todos los empleados públicos, ya tengan la condición de funcionarios o de contratados laborales, sin perjuicio de las reglas específicas que es necesario establecer en el propio texto, por razones objetivas o funcionales, para los funcionarios públicos, por un lado, y para los empleados públicos con contrato laboral, por otro».**

A los efectos que ahora nos interesan, poco importa que al final el texto del EBEP no se acercara suficientemente al objetivo inicialmente planteado, lo importante es la reflexión que se nos ofrece, pues su diagnóstico de la situación coincide plenamente por el realizado por nosotros en los epígrafes anteriores.

El EBEP, como sabemos, no vio la luz hasta abril de 2007 y finalmente el acercamiento de régimen jurídico estuvo muy alejado de las expectativas, por ello, lo más novedoso del EBEP en esta cuestión fue el realizar la clasificación de los empleados públicos con reconocimiento expreso del personal laboral y la delimitación de funciones exclusivas a favor del personal funcionario que se realiza en los arts. 9.2 y 11.2. Y es que para muchos autores, el problema clave de la dualidad de regímenes jurídicos es el de la delimitación de funciones entre funcionarios y laborales. A este problema se refería el Informe de la Comisión de esta sucinta manera:

«Puesto que, como se ha dicho, el concepto de empleado público engloba tanto a los funcionarios como a los empleados con contrato laboral y deben diferenciarse con claridad los puestos de trabajo que corresponden a unos y otros, es preciso responder a esta cuestión esencial.

En cualquier caso, la solución que se dé a la misma debería perder el carácter en exceso polémico que ha tenido hasta ahora, pues lo que se pretende con la aprobación de un Estatuto Básico del Empleado público es, precisamente, reducir las distancias de régimen jurídico entre ambos colectivos».

En la Exposición de motivos del EBEP se mantienen el mismo diagnóstico y las mismas ideas-fuerza del Informe de 25 de abril de 2005. Transcribamos algunos párrafos de la misma:

«El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionarial, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño

de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.

(...) En fin, la manifestación más significativa de esa tendencia a la diversidad viene siendo el recurso por muchas Administraciones Públicas a la contratación de personal conforme a la legislación laboral. Si bien por imperativo constitucional no puede ser éste el régimen general del empleo público en nuestro país, ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público, no debe desconocerse que un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen la condición de personal laboral, conforme a la legislación vigente. La flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración.

Esta dualidad de regímenes, presente también con unas u otras peculiaridades en la mayoría de los Estados europeos, suscita no obstante algunos problemas jurídicos y de gestión de personal, que no pueden dejar de contemplarse y regularse, en sus aspectos esenciales, por una Ley que aspira a ordenar el sistema de empleo público en su conjunto. Es más, como la experiencia demuestra y la jurisprudencia de los Tribunales subraya, la relación laboral de empleo público está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y ciertas normas de derecho público, como el régimen de incompatibilidades, vienen siendo de aplicación común al personal estatutario y al laboral. Más aun, la negociación colectiva del personal al servicio de las Administraciones Públicas, aunque separada para uno y otro tipo de personal hasta este momento, ha tenido como consecuencia una creciente aproximación de las condiciones de empleo que les afectan. Por eso, sin merma de la aplicación de la legislación laboral general en lo que proceda y siguiendo las recomendaciones de los expertos, conviene regular en el mismo texto legal que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público. El presente Estatuto contiene, pues, también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7 de la Constitución».

Ahora bien, el objetivo del Informe de que se produjera un acercamiento de regímenes jurídicos próximo a la homogeneización de funcionarios y laborales se quedó sólo en intención, puesto que, salvo en algunas materias como la disciplinaria, funcionarios y laborales siguen conservando un régimen jurídico bien diferenciado. Asimismo, en la Exposición de motivos no se hace alusión alguna a la delimitación de funciones entre funcionarios y laborales.

Centrándonos en lo que determina el articulado del EBEP respecto a la delimitación de funciones entre funcionarios y laborales, seguirá la senda abierta por la STC 37/2002, por lo que sólo establecerá unos principios generales que aseguran la exclusividad de los funcionarios públicos para el desempeño de algunas funciones estratégicas y se dejará a la legislación de desarrollo dictada por el Estado y las Comunidades Autónomas la concreción de los puestos de trabajo que han de ser ejercidos en cada Administración por una u otra clase de personal. En definitiva, los arts. 9.2 y 11.2 del EBEP tienen el siguiente contenido:

Art. 9.2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

Art. 11.2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2.

Se puede apreciar que la regulación del art. 9.2 del EBEP es mucho menos detallada que la del art. 15 de la Ley 30/1984 en la redacción dada por la Ley 23/1988 tras la STC 99/1987, lo que es coherente con otra de las ideas centrales del EBEP, que es la reducción de lo básico para dar mayor margen a la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas. En este sentido, la constitucionalidad de esta norma tan imprecisa podría salvarse con la misma argumentación que presentó el abogado de la Generalidad de Cataluña en la STC 37/2002.

En resumen, el EBEP consagra la dualidad regímenes jurídicos en el empleo público español, pero no resuelve por sí mismo el problema de la delimitación de funciones entre funcionarios y laborales, sino que difiere la resolución de la cuestión a la legislación que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en desarrollo del mismo EBEP; lo que quiere decir que habremos de adentrarnos en la normativa reguladora del empleo público local para dar respuesta al gran problema de la delimitación de funciones entre personal funcionario y laboral.

7. EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Evidentemente, el empleo público local no es un compartimento estanco aislado del modelo general de empleo público de España; sin embargo, sus singularidades merecen ser expuestas para una mejor comprensión del próximo epígrafe. Asimismo, como acabamos de ver, al ser la regulación de los arts. 9.2 y 11.2 del EBEP tan genérica, la delimitación de funciones entre las diferentes clases de personal debemos hallarla en la normativa de régimen local sobre empleo público local.

La primera peculiaridad del empleo público local se encuentra en el sistema de fuentes, ya que en él el Estado tiene tres títulos distintos para dictar legislación en la materia. En primer lugar, respecto al personal laboral dispone de la competencia exclusiva y plena de acuerdo con el art. 149.1.7°. Respecto al personal funcionario el sistema de fuentes es mucho más complejo puesto que la regulación se articula mediante la articulación de bases estatales y desarrollo autonómico, pero con la singularidad de que las bases estatales pueden dictarse tanto al amparo del título para aprobar la legislación básica en materia de función pública, como del título para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que legitima la legislación básica del Estado en materia de régimen local, ambos recogidos en el art. 149.1.18° de la Constitución. Y la complejidad de esta dualidad de títulos competenciales del Estado para regular el empleo público local se agrava en cuanto que, según doctrina reiterada del TC, no existe prevalencia entre los diferentes títulos competenciales del Estado, sino que en caso de conflicto entre normas básicas se resolverá a favor de la que sea posterior en el tiempo. En este sentido, si el EBEP había consagrado la prevalencia del mismo sobre la legislación de régimen local al establecer el marco común del empleo público en todas las Administraciones Públicas de España, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la

Administración Local (LRSAL), el art. 92.1 vuelve a establecer la preeminencia de la LRBRL sobre cualquier otra norma en materia de función pública local en cuanto legislación especial de la materia.

Tras los preceptos de la LRBRL, serían de aplicación las disposiciones del EBEP y otras normas dictadas con carácter básico por el Estado en materia de empleo público como el importante Real Decreto-Ley 20/2012 o los preceptos que se introducen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado cada año fijando los límites retributivos y de masa salarial del empleo público, así como limitaciones al ingreso de nuevo personal fijo o temporal.

Especial interés tiene el hecho de que el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, contiene en su Título VII múltiples preceptos sobre el personal al servicio de las corporaciones locales, algunos de los cuales tienen carácter básico mientras que la mayoría son de aplicación supletoria en defecto de legislación autonómica. A nuestros efectos nos interesa destacar los arts. 167 a 169 del TRRL, puesto que en los mismos se clasifican los funcionarios de carrera de la Administración Local que no tengan habilitación de carácter nacional y se delimitan las funciones reservadas exclusivamente a funcionarios. Hemos de señalar que de conformidad con la Disposición final séptima del propio TRRL –en redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre,– los arts. 167 y 169 tienen carácter básico, por lo que son de aplicación obligatoria en toda España por encima en todo caso de la legislación autonómica (STC 31/2010). De estos preceptos, así como del art. 92.bis de la LRBRL y del art. 8 del EBEP se desprende la siguiente clasificación de los empleados públicos locales:

1. Funcionarios de carrera. Que a su vez se clasifican en:
 - Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.
 - Funcionarios propios de cada Corporación, que se clasifican a su vez en las escalas de Administración General y de Administración Especial, las cuales se dividen en distintas subescalas.
2. Funcionarios interinos.
3. Personal laboral.
4. Personal eventual.

Debemos destacar que en la Administración Local española destaca una penetración de la laboralización del personal mucho mayor que en otras Administraciones Públicas y ello es consecuencia de la especial incidencia en la Administración Local de las causas para la quiebra del modelo burocrático clásico que hemos señalado en este trabajo: los Ayuntamientos son Administraciones con una especial vocación de servicio público por su cercanía al ciudadano y porque, precisamente, por cercanía se busca la «huida del Derecho administrativo» para relajar los principios de igualdad, mérito y capacidad que suponen una traba para el reclutamiento de los vecinos en la Administración del municipio.

8. EL NUEVO ART.92.2 DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

8.1. Contextualización del nuevo art. 92.2 en el marco de la LRSAL y el programa de reformas del periodo 2012-2016.

La vigente redacción del art. 92 de la LRBRL es fruto de la amplia reforma operada en ella por la LRSAL, norma esta última que debemos enmarcar en las reformas programadas por el Gobierno de la Nación para el periodo 2012-2013. No obstante, hay que advertir que línea de reformas desarrolladas en la última legislatura tuvieron como precedente las realizadas en la segunda parte de la legislatura anterior bajo la presión de una situación crítica de sostenibilidad de las cuentas públicas debido a la crisis de la deuda soberana. Así, en mayo de 2010 se aprueba el Real Decreto-Ley 8/2010, y ese mismo año se aprueba una reforma laboral que fomenta la flexibilidad de las relaciones de trabajo. En 2011 destacaremos la Ley de Economía Sostenible -en realidad un conglomerado de reformas heterogéneas entre sí- y la reforma del art. 135 de la Constitución, que suponía el blindaje constitucional del principio de estabilidad presupuestaria como principio rector de las políticas públicas.

En consecuencia, las reformas legislativas del periodo 2012-2016 se enmarcaron en la misma crisis económica y en la misma línea de actuación de control de la deuda pública y de reactivación del sector privado como forma de superarla.

En esta línea se aprueban en 2012 la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), los Reales Decretos-Leyes 4 y 7/2012 por los que se constituía el Fondo para el Plan de Pago a Proveedores que mejoró notablemente la liquidez de los Ayuntamientos y permitió a muchas empresas cobrar las deudas pendientes con los mismos, y la reforma laboral que se consumó con la Ley 3/2012.

Al mismo tiempo se creó una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que emitió el conocido como Informe CORA, en el cual se insistía entre otras cosas en la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos mediante la mejora regulatoria que desde hace años impulsan las autoridades europeas y la OCDE para eliminar trabas burocráticas a la actividad económica, impulsar la Administración electrónica como elemento modernizador y reestructurar el sector público evitando duplicidades y poniendo orden en una Administración instrumental desbocada. Bajo el manto de este Informe se aprobaron nuevas leyes para estimular el crecimiento económico como la Ley 12/2012, la Ley de apoyo a los emprendedores (Ley 14/2013), la Ley de garantía de la unidad de mercado (Ley 20/2013), la Ley de Factura Electrónica (Ley 25/2013), la Ley de Racionalización del Sector Público (Ley 15/2014) y ya en 2015 las Leyes 39 y 40/2015⁴.

⁴ No citaremos la batería de textos refundidos aprobados al final de legislatura, refundiciones que han servido más para engrosar estadísticas que a ninguna utilidad concreta, salvo el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, norma que ha realizado una interesante armonización del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En este contexto es en el que nace la LRSAL, emparentada sobre todo con la LOEPSF, lo que se reconoce en su propia Exposición de motivos y por lo que ha sido criticada como norma meramente economicista. La racionalización que pretende realizar la LRSAL incide sobre todo en el sistema competencial de las entidades locales bajo el lema «una competencia, una Administración». Pero no sólo se pretende racionalizar la Administración Local evitando duplicidades, también se intenta alcanzar economías de escala potenciando las Diputaciones Provinciales y fomentando la fusión de municipios, se limita la creación y el régimen de nuevos entes locales menores y sobre todo se pretende reestructurar un sector público local en el que claramente existía un exceso de entes instrumentales.

También en el ámbito del empleo público local conlleva novedades la LRSAL, empezando por la señalada alteración del sistema de fuentes de la función pública local. Otras importantes novedades se producen en el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y en los límites al personal eventual. Ahora bien, la novedad que es objeto de nuestro estudio es la que supone el art. 92.2 redactado conforme a la LRSAL, cuyo contenido es el siguiente:

«Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario».

Como anteriormente comentábamos, este precepto lo que hace es convertir en norma positiva la doctrina del TC sobre la preferencia genérica del régimen funcional en el empleo público. Ahora bien, el precepto es tan genérico como el mismo aserto del Alto Tribunal, por lo que ha de ser concretado por otros preceptos.

Y el primer precepto que nos sirve para su concreción es el nuevo art. 92.3 de la LRBRL que dispone lo que sigue:

«Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Este art. 92.3 es heredero del antiguo art. 92.2⁵ que fue enjuiciado en su momento por la STC 37/2002. Respecto a aquél, el art. 92.3 actual se adapta a la terminología del art. 9.2 del EBEP, al sustituir la expresión «ejercicio de autoridad» por la fórmula «participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales». Es decir, el art. 92.3 vigente no supone ningún cambio sustancial respecto a lo que regulaba el art. 92.2 de la LRBRL hasta la aprobación del EBEP.

⁵ «Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente al personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

En consecuencia, el vigente art. 92.2 de la LRBRL junto con el también nuevo art. 92.3 parece no tener efecto. A primera vista la redacción del art. 92 ha dado muchas vueltas, pero sólo para dejarnos en el mismo lugar. Es evidente pues, la necesidad de relacionar los nuevos apartados 2 y 3 del art. 92 de la LRBRL con otras normas para comprobar si el apartado 2 es jurídicamente trascendente, por lo que intentaremos cohesionar las tres normas que tienen carácter básico y que confluyen al mismo tiempo en el modelo de empleo público local: la LRBRL, el EBEP y el TRRL. Afortunadamente, como veremos a continuación, los preceptos de estas tres normas pueden armonizarse sin especial dificultad debido a que obedecen a principios comunes y a que la norma que ocupa el último lugar en el sistema de fuentes descrito en el epígrafe anterior –el TRRL–, lo que hace es concretar los principios generales proclamados en la LRBRL y el EBEP.

8.2. Relación del art. 92.2 de la LRBRL con el EBEP.

Como acabamos de ver un precepto tan genérico de carácter principal como el art. 92.2 necesita de otras normas que lo concreten. Ya vimos que poco aporta el art. 92.3, salvo para las funciones tradicionalmente reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, pues la fórmula «participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales» es un concepto jurídico indeterminado, con toda la inseguridad jurídica que ello supone. Pero es que si intentamos completar la regulación de los apartados 2 y 3 del art. 92 de la LRBRL con las disposiciones del EBEP lamentablemente nos deja empantanados en el mismo fango, ya que, como hemos apuntado, el art. 92.3 de la LRBRL lo que hace es recoger la misma terminología del art. 9.2 del EBEP. Es decir, como normas básicas la LRBRL y el EBEP se limitan a establecer los principios que ha de seguir la legislación de desarrollo, que debería ser la que concretase qué puestos han de desempeñarse por personal funcionario y qué otros puestos han de ejercerse por personal laboral. Sin embargo, hay un invitado a la fiesta con el que nadie parece contar, pero que es quien dará luz en esta cuestión. Se trata del TRRL.

8.3. Relación del art. 92.2 de la LRBRL con el TRRL.

Anteriormente estudiamos que los arts. 167 y 169 del TRRL tienen carácter básico y que en tales preceptos se clasifica al personal funcionario propio de las entidades locales en dos escalas, la de Administración General y la de Administración Especial. Pues bien, además de clasificar el personal funcionario propio, estos dos artículos, -aunque también debemos contar con otros artículos como en el art. 168 de aplicación supletoria que nos ayudarán a interpretar estos artículos básicos-, clarifican la delimitación de funciones entre personal funcionario y personal laboral. El precepto clave es el primer párrafo del art. 169.1, que dispone:

«Corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de Administración General».

El art. 169.1 claramente establece una reserva de las funciones burocráticas a favor de los funcionarios de la Escala de Administración General que son descritos en sus diferentes categorías a continuación en el mismo art. 169.1. Es una delimitación que sigue el modelo weberiano: las funciones burocráticas se reservan a funcionarios relacionados con la Administración mediante un vínculo estatutario regulado por el Derecho administrativo. Los funcionarios de la Escala de Administración General serían funcionarios «de pata negra».

Por otro lado, en el art. 170, donde se define a la Escala de Administración Especial nada se dice sobre la reserva de sus funciones, de lo que lógicamente se deduce que son funciones que pueden desempeñarse por personal laboral. No obstante, para apuntalar esta interpretación nos sirven otros preceptos del mismo TRRL.

Así, el art. 168 del TRRL determina:

«La provisión de puestos de trabajo que, de conformidad con la relación aprobada, estén reservados o puedan ser desempeñados por funcionarios de carrera, se regirá por las normas que, en desarrollo de la legislación básica en materia de función pública local, dicte la Administración del Estado».

El hecho de que unos puestos estén reservados a funcionarios y otros simplemente puedan ser desempeñados por ellos es una evidente referencia a los artículos posteriores: el art. 169.1 establece una reserva funcional respecto a las funciones burocráticas, mientras que el art. 170 no establece ninguna reserva respecto a las funciones propias de la Escala de Administración Especial.

Por último, es revelador el art. 175.3 del TRRL, según el cual:

«Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de que estas tareas no tengan la consideración de funciones públicas a que se refiere el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

Este precepto nos reenvía al antiguo art. 92.2 de la LRBRL, similar al art. 92.3 actual, pero previamente reconociendo que las tareas propias de la Escala de Administración Especial en general no son funciones «que impliquen ejercicio de autoridad» o «que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales». Y decimos en general porque en el caso de la Policía Local no hay duda de que sus miembros han de ser funcionarios y en el caso de los bomberos la mayor parte de la legislación autonómica⁶ también está exigiendo que tengan la condición de funcionarios.

8.4. Eficacia real del nuevo art. 92.2 de la LRBRL.

Tras el análisis jurídico realizado parece claro, que el haber positivado en el art. 92.2 de la LRBRL la preferencia genérica por el régimen funcional afirmada por el TC en su sentencia 99/1987 más en un ejercicio voluntarista que de depurada hermenéutica jurídica, lejos de mejorar la gestión del personal de las entidades locales genera una innecesaria confusión.

⁶ En Andalucía, la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias.

Y es que, hay quienes han deducido de este precepto un mandato de *erradicación* del personal laboral de nuestra Administración Local. Efectivamente, por un lado, el art. 92.2 exigiría que sólo se contratase personal funcionario. Por otro lado, en caso de contarse con tan *indeseable* personal quedaría el remedio de tramitar una funcionarización masiva de todo el personal laboral fijo anterior a la entrada en vigor del EBEP. Ya no sería necesario que el puesto a funcionarizar necesariamente debiera estar reservado a funcionario, ya que aprovechando que la Disposición transitoria segunda del EBEP no exige literalmente que sean funciones reservadas, sino propias de funcionarios y teniendo en cuenta que desde la LRSAL todos los puestos con carácter general deben estar desempeñados por funcionarios ya queda cuadrado el círculo.

Por otro lado, si se realiza la interpretación sistemática e histórica aquí propuesta el resultado es que el art. 92.2 nada aporta y que para saber si un puesto debe desempeñarse por personal funcionario o laboral, debemos atender a lo dispuesto en los arts. 167 y siguientes del TRRL. A lo sumo, se puede aceptar que a la hora de crearse nuevos puestos en la relación de puestos de trabajo (RPT) de una entidad local se exija una especial motivación en caso de que el puesto vaya a ser clasificado como funcionario, pero creemos que ni siquiera antes podía estar exenta de motivación la creación de un puesto de trabajo y su clasificación como personal laboral o funcionario, y ello por varios motivos:

1º. Al estar reservados a funcionarios los puestos de la Escala de Administración General hay que verificar en primer término si el puesto se corresponde con alguna de las subescalas de la misma.

2º. El art. 89.1 de la LRBRL determina que la plantilla está sujeta a los principios racionalidad, economía y eficacia, por lo que también en la elaboración de la RPT ha de justificarse el cumplimiento de los mismos.

3º. En todo caso, el ejercicio de potestades discrecionales exige motivación según el art. 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antiguo art. 55.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), en consonancia con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de nuestra Carta Magna.

Más aún, una interpretación que considerase que el art. 92.2 de la LRBRL implica un mandato de *erradicación* del personal laboral de la Administración Local sería contraria al espíritu de la norma, cual es limitar el volumen del sector público. Y es que la existencia de personal laboral ofrece un margen de maniobra para poder reducir el volumen de gasto público en caso de alcanzarse una situación crítica de la Hacienda Pública, mientras que la inamovilidad en su condición de funcionario convierte en imposible la disminución a corto plazo de la partida más importante del gasto en la Administración Local: el gasto de personal. De hecho, la rigidez del régimen funcionarial es la que obliga a adoptar políticas legislativas difícilmente comprensibles a corto plazo. Nos referimos a las limitaciones a la incorporación de nuevo personal indefinido que cada año establece la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Las tasas de reposición reducidas o incluso cero establecidas un año tras otro terminan disminuyendo las plantillas y, en consecuencia, el gasto público. No es la forma más

racional de gestionar el personal, pero es la única posible cuando no se tiene la posibilidad de despedir personal. Y también se hace muy difícil utilizar la técnica de la externalización de servicios con una plantilla constituida exclusivamente por funcionarios, frente a la flexibilidad que ofrece el art. 44 del Estatuto de los Trabajadores en el ámbito laboral. En consecuencia, una interpretación maximalista del art. 92.2 de la LRBRL carece de sentido en el marco de la propia LRSAL –cuya Exposición de Motivos afirma que pretende «favorecer la iniciativa económica privada»- y de todas las reformas legislativas realizadas desde el inicio de la crisis económica.

Un último argumento adicional a la interpretación sistemática o teleológica de un precepto es la realidad de los hechos, el criterio sociológico de interpretación («realidad social del tiempo en el que han de ser aplicadas» ex art. 3.1 del Código Civil), un criterio interpretativo que es fuente de muchos dislates jurídicos, pero que en el presente caso ratifica la auténtica argumentación jurídica. Hemos dedicado algunas páginas a demostrar que en el Estado social proclamado por nuestra Constitución evitar la ruptura del modelo burocrático clásico es imposible; nuevos fines de la Administración exigen nuevas formas de organización. Sería más realista conformarnos con asegurar el modelo burocrático-garantista en aquella actividad de la Administración que requiere objetividad y neutralidad para asegurar un trato igual a todos los ciudadanos, en vez de querer mantener de forma ficticia dicho modelo en los nuevos ámbitos de la prestación de servicios, pues no sólo es más ineficiente, sino también innecesario. El Derecho no es un dique que pueda contener indefinidamente las olas del mar.

9. REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos expuesto la historia de la burocracia en España hasta llegar a la actualidad. Podríamos imaginar que dicha historia es un viaje en barco al que ha alcanzado el Estado social, cual tormenta que agita violentamente la nave. La nave no llega a naufragar, pero ha sufrido importantes daños. Esa es la historia y la situación actual del modelo burocrático clásico: un modelo en crisis como consecuencia del Estado social y de las nuevas formas de gestión pública que pretenden desarrollar el Estado del Bienestar de la manera más eficiente posible.

En el marco de las sucesivas oleadas de reformas de las Administraciones Públicas, nos encontramos que para el ámbito local el nuevo art. 92.2 de la LRBRL viene a positivar la doctrina que creó el TC en su Sentencia 99/1987 sobre la preferencia genérica de nuestra Carta Magna por el modelo funcional. Se inserta en la reforma del régimen local con el propósito de aportarle un elemento de distinción y buen gusto académico; un guiño al colectivo funcional y al mundo académico. Sin embargo, bien analizada, la incorporación del precepto carece de sustancia: es *nada*. Bien podríamos comparar, por tanto, la nueva redacción del art. 92.2 de la LRBRL con Chulkaturin, prototipo de “hombre superfluo”⁷. Como Chulkaturin, el art. 92.2 de la LRBRL goza de

⁷Me refiero a la novela de Iván Turguenev *Diario de un hombre superfluo*, cuyo protagonista es el paradigma de este personaje tipo de la literatura rusa junto al *Oblómov* de Goncharov.

una distinguida y elegante apariencia aristocrática, pero no deja de ser inútil y prescindible, por lo que se puede decir que es vacío. Como hemos demostrado, el actual art. 92.2 de la LRBRL es un precepto superfluo, puesto que poco o nada añade a la normativa preexistente y poca o ninguna influencia va a tener en el modelo de empleo público local. A lo sumo, igual que Chulkaturin en la obra de Turguenev, puede generar confusión a su alrededor. En definitiva, la historia del art. 92.2 de la LRBRL es la historia de un precepto superfluo.

10. BIBLIOGRAFÍA DESTACADA:

AAVV: *Administración y Empleo Público en España*, Editorial CEMCI, Granada, 2011.

Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (Presidente: SÁNCHEZ MORÓN, Miguel), *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 25 de abril de 2005.

FORSTHOFF, Ernst: *Estado de Derecho en mutación. Trabajos constitucionales 1954-1973*, Tecnos, Madrid, 2015.

SCHMITT, Carl:

- *Teología Política*, Trotta, Madrid, 2009.
- *La tiranía de los valores*, Comares, Granada, 2010.

SERRANO PASCUAL, Antonio: *El personal de las Entidades locales. Análisis de su régimen jurídico*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 1997.

WEBER, Max:

- *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2014.
- *La ciencia como profesión/La política como profesión*, Austral, Madrid, 2007.



LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA PANDEMIA DEL COVID-19.

Sandra MONTIA ARCOS

*Responsable de Recursos Humanos del Servei Meteorològic de Catalunya
(Generalitat de Catalunya)*

SUMARIO

1. Introducción.
2. Empleo público y COVID-19.
3. Universalidad de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
4. Organización preventiva en las entidades locales. Especial mención a los Servicios de prevención mancomunados.
5. La clasificación del COVID-19 como riesgo biológico.
6. Obligaciones y responsabilidades de las entidades locales en relación con el COVID-19
7. El personal especialmente vulnerable.
8. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre de 2019 se notificaron a las autoridades sanitarias chinas 27 casos de neumonía de etiología desconocida, iniciados en el Hospital Jinyintan de Wuhan, provincia de Hubei (China), de los cuales 7 se encontraban en la UCI. La mayoría de los pacientes trabajaban en el mercado de mariscos y animales vivos de Huanan. El 7 de enero se aisló el virus y el Centro para la Prevención y Control de Enfermedades de China identificó el nuevo coronavirus, que un mes después fue bautizado como SARS-CoV-2.

En enero, la Organización Mundial de la Salud declaró que la situación en relación con el COVID-19 suponía una emergencia de salud pública internacional, pero no fue hasta el 11 de marzo que la caracterizó de pandemia. Desde entonces, los casos han experimentado un aumento exponencial en todo el mundo, con especial impacto en Europa y Estados Unidos.

La declaración de pandemia llevó al Gobierno español a anunciar una medida inédita en nuestro país, como fue decretar el estado de alarma el 14 de marzo, prorrogarlo hasta el 11 de abril y volver a extenderlo por cinco veces más, una hasta el 25 del mismo

mes, otra hasta el 9 de mayo, una tercera hasta el 26 de mayo, una cuarta hasta el 7 de junio y la última hasta el 21 de junio.

Es en esta fecha, 21 de junio, cuando se reconoce una “nueva normalidad”, que conlleva la adopción de una serie de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para controlar la pandemia. Para ello, el Gobierno aprobó el [Real Decreto-ley de nueva normalidad](#), de 9 de junio, acordado con las comunidades autónomas que, entre otros aspectos, recoge medidas relacionadas con la prevención e higiene en distintos ámbitos, reforzando la coordinación y la toma de decisiones conjunta si bien, en esta etapa, las CCAA serán las competentes para adoptar las medidas de contención.

Como ejemplo, puede citarse el uso obligatorio de mascarilla en ámbito comunitario decretado por el Gobierno español desde el 21 de mayo, en un inicio siempre que no fuera posible mantener una distancia interpersonal de 2 metros. A partir de esa fecha, fueron las CCAA las que decretaron un uso obligatorio intensivo, empezando por Cataluña el 9 de julio, seguida poco después por Baleares, Extremadura y Aragón finalizando, el 13 de agosto, con Canarias.

A las puertas del invierno, la situación de riesgo e inestabilidad en la que se encuentra España ha conllevado la adopción de dos medidas adicionales. Por un lado, el 22 de octubre, el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) acordó el documento de [Actuaciones de Respuesta Coordinada](#), desarrolladas y consensuadas por los responsables técnicos de todas las CCAA y el Ministerio de Sanidad. Por otro lado, y como respuesta a la solicitud de diversas CCAA, el Gobierno declaró de nuevo, el 25 de octubre, el [estado de alarma](#), cuya prórroga fue apoyada por una amplia mayoría del Pleno del Congreso de los Diputados, por 6 meses más, hasta el 9 de mayo de 2021. Esta amplia prórroga tiene como objetivo básico ofrecer un marco de estabilidad para que las CCAA activen o desactiven las medidas que consideren necesarias en función de su evolución epidemiológica si bien, con carácter general, ha limitado la libertad de circulación de las personas desde las 23.00h hasta las 06.00h en todo el país. Esta franja es modulable por parte de las CCAA, que pueden decidir que el inicio de la limitación sea a las 22.00h o a las 00.00h y la finalización entre las 5.00h y las 7.00h de la mañana.

Además de lo anterior y entre otras, las medidas que pueden adoptar los presidentes y presidentas de los gobiernos autonómicos, como autoridades delegadas, incluyen la limitación de la entrada y salida de sus territorios, a nivel de comunidad o ámbito territorial inferior, así como limitar la permanencia de personas en espacios públicos o privados a un número máximo de 6 personas, salvo que se trate de personas convivientes.

2. EMPLEO PÚBLICO Y COVID-19

En este contexto, los empleados y empleadas de las Administraciones Públicas se encuentran afectados doblemente. De una parte, de igual modo que el resto de la ciudadanía, y de otra, como servidores y servidoras públicos. Algunos en primera línea, como el personal médico, de enfermería, policía y servicios sociales, sin olvidar tampoco

el esfuerzo del personal docente, que en menor o mayor medida ha tenido que transformar sus metodologías para adaptarse a nuevos sistemas de formación. Y, junto a estos colectivos, también otros que han prestado servicios en ámbitos imprescindibles pero que no han tenido tanta repercusión mediática, como son los técnicos de prevención de riesgos laborales y los gestores de recursos humanos, que trabajando de forma coordinada han tenido que diseñar e implantar, prácticamente de la noche a la mañana, nuevas condiciones de trabajo en una situación de total incertidumbre, falta de información e insuficiencia, en muchos casos, de medidas y equipos de protección adecuados.

En una situación, a 3 de diciembre, extremadamente preocupante para nuestro país, con 1.675.902 casos confirmados y 46.038 fallecidos según la [actualización número 264](#) del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, después de un verano en que las cifras no han hecho más que aumentar, las entidades locales han tenido y seguirán teniendo que encarar diversos frentes, pues más allá del reto sanitario y social que supone la situación actual, y en concreto en lo que se refiere al objeto de este artículo, lo cierto es que ni la [Ley 31/1995](#), de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (LPRL) ni su normativa de desarrollo, regulan cómo actuar ante una situación de pandemia.

Otro elemento de reflexión a considerar es el uso de la prevención de riesgos laborales como “instrumento” de salud pública. Antes de la declaración del estado de alarma, algunas empresas ya estaban adoptando medidas preventivas para la protección de su personal a la vista de las informaciones que llegaban del extranjero. Sin embargo, la declaración del estado de alarma y la expansión del virus superó y aún supera cualquier previsión inicial. Es pues, en ese momento, cuando toma relevancia y se ha puesto en valor la función de los técnicos y técnicas de prevención y de los servicios de prevención de riesgos laborales, grandes olvidados hasta la declaración de pandemia, pues pasados ya 25 años de la promulgación de la LPRL, pocas son las entidades locales que pueden afirmar haber integrado la prevención de riesgos laborales en todos sus procesos y funciones.

3. UNIVERSALIDAD DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

La LPRL se constituye como la norma fundamental en materia de seguridad y salud laboral del ordenamiento jurídico español, configurando el cuerpo básico de garantías y responsabilidades que deben procurar un adecuado nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo. Mediante la LPRL se da desarrollo legislativo a lo preceptuado por nuestra Constitución, que encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art.40.2).

Además, la LPRL armonizó la legislación española en el ámbito europeo de la [Directiva Marco 89/391/CEE](#) (DM), relativa a la aplicación de medidas para promover la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, y otras directivas relacionadas, entre

otros aspectos, con la protección de la maternidad y el tratamiento de las relaciones de trabajo temporales.

Uno de los aspectos más relevantes que supuso la aprobación de la LPRL es la importante ampliación del ámbito de aplicación respecto las anteriores normas de seguridad y salud en el trabajo, pues la LPRL y su desarrollo reglamentario constituyen legislación laboral, conforme al artículo 149.1.7ª de la Constitución pero al mismo tiempo, se aplican también en el ámbito de las Administraciones públicas, constituyendo en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

En este sentido, el art. 3 de la LPRL establece que cuando la norma haga referencia a “trabajadores” y “empresarios” deben entenderse incluidos, también, el personal con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios respectivamente, eliminando así la dicotomía aplicativa antes existente por la cual, en un mismo colectivo de empleados públicos que compartían funciones, tareas, condiciones y espacios de trabajo, el personal laboral estaba protegido por las normas preventivas generales mientras que el funcional no. Este aspecto quedó ratificado posteriormente en la redacción de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) el cual, tras regular en su art.8 que son empleados públicos todos aquellos que realizan actividades profesionales retribuidas en las Administraciones Públicas, reconoce como derecho de todos los empleados públicos el “*recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*” (art.14.1), sin que se hayan producido modificaciones en este punto en el actual Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

También puede hacerse referencia a lo contenido en el preámbulo de la [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012](#), que reconoce el doble papel que deben desempeñar las Administraciones Públicas: “*En primer lugar, en su condición de poderes públicos, tendrán el deber de poner en práctica, cada una dentro de su ámbito de responsabilidad, las políticas públicas que se identifican en la misma. En segundo lugar, en su condición de empleadoras, deberán hacer plenamente efectivo el derecho de los empleados públicos a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, para lo cual deberán cumplir también lo exigido a las empresas en el ámbito privado, esto es: lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, mejorar la eficacia y calidad de las actividades preventivas y fortalecer y favorecer la implicación de los empleados públicos en la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo*”.

No obstante, y pese a lo expuesto, esta vocación de universalidad de la LPRL tiene algunos matices, de forma que, si bien su ámbito de aplicación incluye tanto a los trabajadores vinculados por una relación laboral en sentido estricto, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, se darán ciertas exclusiones en el ámbito de la función pública.

En concreto, regula el art. 3.2 de la LPRL que ésta no se aplicará en aquellas “*actividades cuyas peculiaridades lo impidan*” en el ámbito de las funciones públicas de:

- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.
- Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil.

Esta exclusión “pretende” tener cobertura en el artículo 2.2 de la DM, que precisa que ésta no será de aplicación cuando se *“opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil. En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la presente Directiva”*.

Resulta evidente que tal diáfana exclusión legislativa haya tenido como consecuencia diversas interpretaciones, más cuando el art.2.2 de la propia LPRL señala que sus contenidos inspiraran la regulación específica que se dicte para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades, desarrollándose esta regulación, con carácter general, para el Cuerpo Nacional de Policía mediante el [Real Decreto 2/2006](#), de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y para la Guardia Civil, en el [Real Decreto 179/2005](#), de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, pero no para el colectivo de la Policía Local.

La discusión acerca de la exclusión de determinados puestos de trabajo del ámbito de la aplicación de la LPRL finalizó (en teoría) con la [Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de enero de 2006](#) (asunto C-132/04), que condenó a España por incumplir las obligaciones que derivan de la Directiva 89/391/CEE, al no haber adaptado su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva, por cuanto *“la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva únicamente puede aplicarse en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse”*.

Así pues, la “excepcionalidad” queda suficientemente aclarada en la sentencia por cuanto *“dichos cometidos se realizan en condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realicen a algunos riesgos para su seguridad y/o su salud”*.

En conclusión, ambos cuerpos legales (DM y LPRL) determinan que la excepción no afecta a todas las tareas de los trabajadores que pertenezcan a los colectivos señalados, sino únicamente a aquellas que presenten unas particularidades que impidan aplicar la regulación genérica y, aun así, *“en esa situación excepcional, las autoridades competentes deben velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden*

aseguradas en la medida de lo posible”. Por lo tanto, mientras no se vea comprometido el cumplimiento de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud y de la seguridad colectiva debe prevalecer la observancia de la Directiva para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores de los cuerpos de policía.

Resumiendo, la LPRL es de aplicación, con carácter general, a la policía local, por lo que todas las obligaciones contempladas en dicha norma, como lo son la realización de las evaluaciones de riesgos, la investigación de accidentes, la vigilancia de la salud, etc., son de obligado cumplimiento para las correspondientes Administraciones.

4. ORGANIZACIÓN PREVENTIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES. ESPECIAL MENCIÓN A LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN MANCOMUNADOS.

La organización de la prevención es una de las obligaciones que se derivan de la normativa de prevención de riesgos laborales. En consecuencia, las entidades locales están obligadas a disponer de una estructura organizativa con personal debidamente cualificado, estructura que puede ser interna, externa o mixta.

El capítulo IV de la LPRL regula los servicios de prevención encargados del cumplimiento del deber preventivo que pesa sobre el empleador, y en consecuencia sobre la Administración Pública en su condición de empleador laboral y funcional. Su desarrollo reglamentario se encuentra en el [Real Decreto 39/1997](#), de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), que da forma a lo recogido en los arts. 30 y 31 de la LPRL en lo que se refiere a la organización de la prevención.

Señala también la disposición adicional cuarta del RSP que, en el ámbito de las Administraciones Públicas, la regulación de las actividades preventivas se realizará en los términos previstos en una futura norma de carácter reglamentario. Esta regulación se concretó para el ámbito de la Administración General del Estado mediante el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de Adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, derogado por el actual [Real Decreto 67/2010](#), que a su vez ha sido modificado en algunos aspectos por el Real Decreto 1084/2014, de 19 de diciembre, pero no para la Administración Local.

De la relación de modalidades de organización de la actividad preventiva recogidas en el RSP, que tiene naturaleza de *numerus clausus*, la asunción personal por parte del empleador (art. 30.5 LPRL) se prevé para entornos laborales muy reducidos desde el punto de vista del volumen de trabajadores y se sujeta a una presencia efectiva del empleador en el lugar de trabajo, así como a una formación suficiente en materia preventiva, por lo que, en el ámbito de las entidades locales, esta modalidad del servicio de prevención pocas veces será viable. En el mismo sentido se manifiesta el art.7.2 del RD 67/2010, que ya no prevé esta modalidad y que además establece que *“se dará prioridad a la constitución de servicios de prevención propios, contratando temporalmente las actividades preventivas difíciles de asumir por su complejidad técnica”*.

El resto de modalidades preventivas serían la designación de uno o más empleados públicos, la constitución de un Servicio de Prevención Propio (obligatoria en entidades locales de más de 250 o 500 empleados según el nivel de riesgo existente, aunque la dispersión de centros de trabajo municipales y la gran diversidad de puestos haría totalmente recomendable que se destinaran recursos propios al superar los 250 empleados), el recurso a un Servicio de Prevención Ajeno o la creación de un Servicio de Prevención Mancomunado (SPM). Esta última opción merece una especial referencia, pues se viene desaprovechando la posibilidad de constituir SPM, con las enormes ventajas que esto puede suponer.

Así pues, vista la regulación jurídica de los SPM, no debería existir impedimento alguno en que varios consistorios pudieran constituirse en SPM acogiéndose a la pertenencia a un mismo “*sector productivo*” o “*área geográfica limitada*” en casos de municipios limítrofes, según recoge el art.21 del RSP. De hecho, llama la atención que la primera vez que se habla en la normativa de los SPM sea en el RSP, como fórmula organizativa adicional no contemplada en la LPRL, pues esta modalidad tiene interesantes ventajas que deberían fomentar la reflexión sobre su posible aplicación en el ámbito de la administración pública local, entre otras:

- El disponer de personal propio cualificado y capacitado facilita la integración de la prevención de riesgos laborales en las entidades que participan en el SPM. No en vano, tanto la doctrina como los agentes sociales y los expertos en prevención vienen entendiendo que la total externalización de la organización preventiva dificulta considerablemente la integración de la prevención.
- Promover una estrategia común en prevención de riesgos laborales para entidades que, en definitiva, pertenecen a un mismo sector y que por tanto presentan unas características muy similares.
- Abaratar los costes de la prevención y mejorar la calidad del servicio.
- Contribuir a un mejor conocimiento de los riesgos y medidas de prevención y protección y a la puesta en práctica de soluciones preventivas comunes.

5. LA CLASIFICACIÓN DEL COVID-19 COMO RIESGO BIOLÓGICO.

El riesgo biológico es la posibilidad de que un trabajador sufra un daño como consecuencia de la exposición o contacto con agentes biológicos durante la realización de su actividad laboral.

La normativa más directamente relacionada con la evaluación de los riesgos producidos por los agentes biológicos en el trabajo es el [Real Decreto 664/1997](#), de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra la exposición a los agentes biológicos durante el trabajo, que ha sido modificado mediante la [Orden TES/1180/2020](#), de 4 de diciembre para actualizar la lista de agentes biológicos patógenos humanos conocidos incluyendo, entre otros, el “*coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave*” (SARS-CoV).

Este Real Decreto transpone la que fue la primera Directiva del Consejo Europeo sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (1990), que definió los agentes biológicos como “*microorganismos, con inclusión de los genéticamente modificados, cultivos celulares y endoparásitos humanos, susceptibles de originar cualquier tipo de infección, alergia o toxicidad*” y los clasificó en cuatro grupos de riesgo, según su diferente riesgo de infección:

- 1) En el grupo 1 se encuentran los agentes biológicos que resulta poco probable que causen enfermedad en el hombre.
- 2) Forman parte del grupo 2 los agentes patógenos que puedan causar una enfermedad en el hombre y puedan suponer un peligro para los trabajadores, siendo poco probable que se propague a la colectividad y para el que generalmente existen profilaxis o tratamientos eficaces.
- 3) En el grupo 3 encontraríamos los agentes patógenos que pueden causar una enfermedad grave en el hombre y que presentan un serio peligro para los trabajadores, existiendo el riesgo de que se propaguen en la colectividad, pero para el que también existen generalmente profilaxis o tratamientos eficaces.
- 4) Finalmente, en el cuarto y último grupo, encontraríamos agentes patógenos que causan enfermedad grave en el hombre y que suponen un serio peligro para los trabajadores, existiendo muchas probabilidades de que se propague en la colectividad y no existiendo generalmente ni profilaxis ni tratamientos eficaces.

Desde el inicio de la pandemia, la Comisión Europea ha estado barajando la inclusión del SARS-CoV-2, responsable de la COVID-19, en alguno de los grupos anteriores. Finalmente, en junio confirmó su decisión de incluirlo como agente biológico de riesgo 3, la segunda categoría más peligrosa, en lugar de riesgo 4 tal y como reclamaban los sindicatos europeos y algunos grupos de la Eurocámara. La defensa de la inclusión del virus en el grupo 3 se basa en que eventualmente se encontrará una vacuna o tratamiento, que incluirlo en el grupo 4 crearía una alarma mayor que la actual o incluso que si se clasificara en este último grupo, según explicó el director general de Empleo de la Comisión Europea, Stefan Olsson, el pasado 20 de mayo, sólo habría unos 50 laboratorios en todo el mundo que podrían gestionar el virus, y muy pocos de estos están en Europa.

6. OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN RELACIÓN CON EL COVID-19.

El artículo 7.1 del [Real Decreto-ley 21/2020](#), de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 establece, en relación con los centros de trabajo, las siguientes obligaciones por parte de la empresa (o Administración Pública empleadora):

a) Adoptar medidas de ventilación, limpieza y desinfección adecuadas a las características e intensidad de uso de los centros de trabajo, con arreglo a los protocolos que se establezcan en cada caso.

b) Poner a disposición de los trabajadores agua y jabón, o geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida, autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad para la limpieza de manos.

c) Adaptar las condiciones de trabajo, incluida la ordenación de los puestos de trabajo y la organización de los turnos, así como el uso de los lugares comunes de forma que se garantice el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal mínima de 1,5 metros entre los trabajadores. Cuando ello no sea posible, deberá proporcionarse a los trabajadores equipos de protección adecuados al nivel de riesgo.

d) Adoptar medidas para evitar la coincidencia masiva de personas, tanto trabajadores como clientes o usuarios, en los centros de trabajo durante las franjas horarias de previsible mayor afluencia.

e) Adoptar medidas para la reincorporación progresiva de forma presencial a los puestos de trabajo y la potenciación del uso del teletrabajo cuando por la naturaleza de la actividad laboral sea posible.

De esta regulación es importante destacar, tal como apunta el [criterio técnico 103/2020](#), de 8 de septiembre, de la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que las medidas tienen carácter de salud pública y no son medidas de prevención de riesgos laborales. Este documento, de lectura muy recomendable, revisa cada una de las medidas previstas en el art.7.1 y el resto de las obligaciones vinculadas al cumplimiento de las anteriores, como son la obligación de informar y formar a los trabajadores, documentar las medidas organizativas, técnicas y de higiene establecidas y la participación de la representación de los trabajadores en la aprobación de las medidas de protección.

También son relevantes las reflexiones que encontramos en su apartado II, que diferencia entre aquellas empresas que, por naturaleza de su actividad, están comprendidas en el ámbito de aplicación del [Real Decreto 664/1997](#) y el resto, respecto las que es razonable pensar que la implantación de las medidas recogidas en el artículo 7.1, tales como limpieza y desinfección, la adaptación de las condiciones de trabajo y el uso de EPIS en caso de ser necesario, puede tener incidencia en el desarrollo de la actividad normal de la empresa e incluso ser generadoras de otros riesgos antes inexistentes. Así pues, debe diferenciarse entre estos nuevos riesgos generados por cambios en la organización y ordenación de la actividad, cambios que se han adoptado siguiendo las disposiciones y recomendaciones sanitarias de salud pública y respecto los cuales sí resulta de aplicación la Ley 31/1995, LPRL, de aquellos riesgos de transmisión o de contagio que pueden darse en los centros de trabajo.

En base a lo expuesto, y en orden a las acciones preventivas que deben llevarse a cabo frente al COVID-19, desde el punto de vista laboral, habría que distinguir entre las correspondientes a aquellos sectores que, por su propia naturaleza, la exposición al SARS-CoV-2 pueda constituir un riesgo profesional (básicamente servicios de asistencia

sanitaria, laboratorios y trabajos funerarios) de aquellos otros en las que su presencia en los centros de trabajo constituye una situación excepcional, derivada de la infección de los trabajadores y trabajadoras por otras vías distintas de la profesional.

No obstante, y dado que el contacto con el virus puede afectar a entornos sanitarios y no sanitarios, corresponde a las empresas (y como se ha justificado en este artículo, también a las entidades locales) evaluar el riesgo de exposición al COVID-19 y seguir las recomendaciones de sus servicios de prevención, así como de las autoridades sanitarias.

En este sentido, y en aplicación del artículo 4 del Real Decreto 664/1997, tras la identificación de riesgos por exposición a agentes biológicos, se deberá proceder a su evaluación. Esta evaluación deberá repetirse periódicamente, cada vez que se produzca un cambio en las condiciones que pueda afectar a la exposición del personal a agentes biológicos y cuando se haya detectado en algún trabajador una infección o enfermedad que se sospeche que sea consecuencia de una exposición a agentes biológicos en el trabajo. No obstante, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social interpreta lo anterior atendiendo a la evolución de los contagios y a la situación de pandemia mundial, considerando que la previsión de revisar la evaluación ante cada contagio que se produzca no parece razonable ni necesaria.

En relación a la naturaleza de las actividades y a la evaluación del riesgos de exposición y de acuerdo con lo establecido en el [Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2](#), pueden concretarse tres niveles de exposición:

- Exposición de riesgo: aquellas situaciones laborales en las que se puede producir un contacto estrecho con un caso sospechoso o confirmado de infección por el SARS-CoV-2. Estaríamos, pues, ante personal sanitario asistencial y no asistencial que atiende a un caso sospechoso o confirmado de COVID-19, técnicos de transporte sanitario o situaciones en las que no se puede evitar un contacto estrecho en el trabajo con un caso sospechoso o confirmado. En función de la evaluación específica, los requerimientos para este nivel de exposición consistirían en dotar de equipos de protección biológica y, en determinadas circunstancias, de protección frente a aerosoles y salpicaduras.
- Exposición de bajo riesgo: aquellas situaciones laborales en las que la relación que se pueda tener con un caso sospechoso o confirmado no incluye el contacto estrecho. Aquí se incluiría el personal sanitario cuya actividad no incluye contacto estrecho con casos sospechosos o confirmados como camilleros, celadores, así como personal de laboratorio responsable de las pruebas de diagnóstico virológico, personal no sanitario que tenga contacto con material sanitario o desechos posiblemente contaminados y ayuda a domicilio de contactos asintomáticos. Los requerimientos para este nivel de exposición, siempre en función de la evaluación específica del riesgo de cada caso, consistirían en dotar de equipos de protección biológica.
- Baja probabilidad de exposición: trabajadores que no tienen atención directa al público o, si la tienen, se produce a más de 1,5 metros de distancia, o

disponen de medidas de protección colectiva que evitan el contacto (como mampara de cristal). Se incluyen, por ejemplo, el personal administrativo, técnicos de transporte sanitario con barrera colectiva, conductores de transportes públicos con barrera colectiva, personal de seguridad... En este escenario de exposición, sólo en ciertas situaciones (falta de cooperación de una persona sintomática), se dotaría de protección respiratoria y guantes de protección.

En aquellos puestos de trabajo que no implican riesgo de exposición profesional al SARS-CoV-2, las entidades locales deben adoptar medidas preventivas que, en lo posible, eviten o disminuyan este riesgo y que hayan sido acordadas y recomendadas por las Autoridades Sanitarias. Inicialmente, las medidas acordadas por el CISNS el 9 de marzo en referencia al ámbito laboral fueron:

- Realización de teletrabajo siempre que sea posible.
- Revisión y actualización de los planes de continuidad de la actividad laboral ante emergencias.
- Flexibilidad horaria y plantear turnos escalonados para reducir las concentraciones de trabajadores.
- Favorecer las reuniones por videoconferencia.

El Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2 recoge con más detalle las posibles medidas preventivas, diferenciando entre aquellas consideradas de tipo organizativo, medidas de protección colectiva y medidas de protección personal. Así, según este Procedimiento, son medidas de carácter organizativo:

- Las necesarias para minimizar el contacto entre las personas trabajadoras y entre estas últimas y los potenciales clientes o público que puedan concurrir en su lugar de trabajo. La disposición de los puestos de trabajo, la organización de la circulación de personas y la distribución de espacios (mobiliario, estanterías, pasillos, etc.) en el centro de trabajo debe modificarse, en la medida de lo posible, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la distancia de seguridad de al menos 1,5 metros.
- Establecer planes de continuidad de la actividad ante un aumento de las bajas laborales del personal o en un escenario de incremento del riesgo de transmisión en el lugar de trabajo, con un proceso de participación y acuerdo con la representación legal de los trabajadores.
- Contemplar posibilidades de redistribución de tareas y/o teletrabajo si fuera necesario.
- En aquellos establecimientos abiertos al público, el aforo máximo deberá permitir cumplir con las medidas extraordinarias dictadas por las autoridades sanitarias, concretamente con el requisito de distancias de seguridad, fomentándose la habilitación de mecanismos de control de acceso en caso de ser posible. Además, se establecerán medidas para organizar a las personas que permanezcan en el exterior

esperando para acceder al establecimiento. Todo el público, incluido el que espera en el exterior del establecimiento, debe guardar rigurosamente la distancia de seguridad. Finalmente, se informará claramente sobre las medidas organizativas y sobre la obligación de cooperar en su cumplimiento.

Las medidas de protección colectiva incluirían las barreras físicas de separación como ventanillas, mamparas, cortinas transparentes o el uso de interfonos y la delimitación y mantenimiento de distancia en mostradores, ventanillas de atención, etc.

Finalmente, respecto las medidas de protección personal (equipos de protección individual), debe tenerse en cuenta lo establecido por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) y que se recoge en los anexos II y III del mencionado Procedimiento y en el [Criterio técnico](#) de 1 de diciembre de 2020.

Mención especial debe hacerse, llegados a este punto, al teletrabajo como medida organizativa, y es que la implantación de un “teletrabajo exprés” en situación de pandemia, no ha podido hacerse (en la mayoría de los casos) de forma planificada y en muchos ocasiones ni siquiera acordada con la representación legal de los trabajadores.

La experiencia del teletrabajo en tiempos de COVID-19 ha constatado sobrecargas de trabajo y dificultades para conciliar la vida familiar y profesional (evidentes dado el cierre de las escuelas desde marzo y hasta finalizar el curso escolar). El mayor desencanto que reflejan las encuestas realizadas, es el aumento de la jornada laboral que se ha producido en muchos casos, así como la imposibilidad de desconectar. Las videoconferencias han ocupado gran parte de la jornada laboral que en muchas ocasiones se ha llevado a cabo en espacios físicos inadecuados, con equipos informáticos propios, problemas de conexión a internet e interrupciones familiares.

Ante la expansión forzosa del teletrabajo desde mediados de marzo (que alcanzó casi al 22% de los ocupados en España) muchas han sido las voces que han visto en este contexto la oportunidad de impulsar definitivamente una cultura de trabajo a distancia. La adopción de este sistema de trabajo requiere dejar atrás una cultura presencialista y fomentar el trabajo por objetivos, algo que está muy alejado de la cultura de las administraciones públicas.

7. EL PERSONAL ESPECIALMENTE VULNERABLE.

El servicio sanitario de los servicios de prevención de riesgos laborales debe evaluar la presencia de trabajadores/as especialmente sensibles en relación a la infección por coronavirus SARS-CoV-2, estableciendo la naturaleza de la especial sensibilidad de la persona trabajadora y emitiendo un informe sobre las medidas de prevención, adaptación y protección teniendo en cuenta la existencia o no de unas condiciones de trabajo que permitan realizarlo sin elevar el riesgo propio de la condición de salud de la persona.

Después de una relativa evolución del criterio inicial, el Ministerio de Sanidad definió como grupos vulnerables para COVID-19 las personas con enfermedad cardiovascular, incluida hipertensión, enfermedad pulmonar crónica, diabetes,

insuficiencia renal crónica, inmunodepresión, cáncer en fase de tratamiento activo, enfermedad hepática crónica severa, obesidad mórbida (IMC superior a 40), embarazo y mayores de 60 años.

No obstante, para cualificar a una persona como especialmente sensible para SARS-CoV-2 no basta con pertenecer a uno de los grupos de riesgos, sino que se requiere del informe del servicio de prevención, que servirá de referencia para tomar las decisiones técnico preventivas adecuadas en cada caso.

En el Anexo IV del Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2, puede encontrarse una Guía de actuación para la gestión de la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito sanitario y sociosanitario y en el anexo V para el resto de ámbitos.

Para éstos últimos, y de forma muy resumida, puede decirse que, si la patología está controlada, sólo en los casos de inmunodeficiencia, cáncer en tratamiento activo y embarazo puede llegar a ser necesario tramitar una incapacidad temporal como trabajador especialmente sensible.

8. CONCLUSIONES

El primer caso detectado de SARS-CoV-2 se produjo el 8 de diciembre en Wuhan. Italia confinó a determinadas poblaciones del norte el 23 de febrero y estableció la cuarentena integral el 9 de marzo. España declaró el estado de alarma con confinamiento de la población el 14 de marzo.

Las diferentes estrategias adoptadas por parte de los países oscilan entre la mitigación, centrándose en la identificación precoz de casos, la atención y aislamiento de éstos y de sus contactos, el confinamiento voluntario de los más vulnerables al virus y la supresión de eventos masivos y la supresión, estableciéndose confinamientos generalizados de la población. Hasta el momento, no existe evidencia suficiente de que alternativa reduce más la mortalidad.

Los primeros casos de COVID-19 en nuestro país probablemente se produjeron a comienzos de febrero. A mitad de mayo, España presentaba la mayor tasa de casos por millón de habitantes y la segunda mayor tasa de muertos por millón de habitantes después de Bélgica, aunque es muy difícil establecer comparaciones de cifras entre países, dada la falta de información sobre los criterios utilizados para la notificación de casos, test y muertes. No obstante, las variaciones observadas en la mortalidad por todas las causas en los países con mayor número de fallecidos sí parecen confirmar un exceso de mortalidad notable en los países más afectados de la Unión Europea (España, Reino Unido, Italia, Francia, Bélgica), entre las semanas 9 y 18 del 2020. En el caso de España, el exceso de mortalidad en el período comprendido entre el 17 de marzo y el 5 de mayo fue de 30.604 defunciones por encima de las estimadas (un 55% mayor).

Tres factores podrían haber determinado este desastre sanitario:

- 1) La virulencia del SARS-CoV-2.

2) El huésped, dado que España tiene una de las poblaciones más envejecidas del mundo.

3) La respuesta del sistema sanitario, pues varios de los aspectos clave para el afrontamiento de la pandemia recomendados por la OMS fueron especialmente deficientes en el sistema sanitario español, desde la realización de las pruebas diagnósticas hasta la disponibilidad de equipos de protección individual.

Pese a que el estado de alarma se instauró el 14 de marzo, el día 4 del mismo mes el Ministerio de Trabajo publicó la [Guía para la actuación en el ámbito laboral en relación con el nuevo coronavirus](#), que fue tachada de alarmista porque centraba su atención en la paralización de actividades al amparo del artículo 21.1 de la LPRL. No en vano la guía determinaba que, en aplicación de la LPRL, “*las empresas deberán proceder a paralizar la actividad laboral en caso de que exista un riesgo de contagio por coronavirus en el centro de trabajo*” cuando la LPRL prevé esta decisión como una opción subsidiaria en caso de inacción empresarial en relación a la adopción de medidas para garantizar la salud y seguridad de los trabajadores. Sólo después de tratar la paralización de actividades, la guía recuerda que existe para el empresario un deber general de protección.

Esta guía fue políticamente criticada por publicarse al margen de las indicaciones procedentes del Ministerio de Sanidad, órgano encargado de coordinar todas las actuaciones relacionadas con el coronavirus. Poco después, el Ministerio de Sanidad publicó el Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2 del cual, hasta la fecha, existen 11 versiones. El Procedimiento subraya claramente que corresponde a las empresas evaluar el riesgo de exposición y seguir las recomendaciones que emita su servicio de prevención y las autoridades sanitarias.

Partiendo de esta premisa, buena parte de los servicios de prevención ajenos al sector sanitario se encontraron, de la noche a la mañana, con que un agente biológico, que en principio podría entenderse circunscrito al ámbito de la salud pública, se convertía en un riesgo laboral omnipresente. Así, el artículo 14.2 de la LPRL, que consagra la obligación empresarial general de “*garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados en el trabajo*”, se veía desbordado por la pandemia, ya que introducía el coronavirus en el centro de trabajo. De esta forma, todas las empresas, a través de la prevención de riesgos laborales, fueron “llamadas a filas” para tomar parte de la lucha contra el coronavirus.

La máxima prevenciónista frente al coronavirus no puede ser, sin embargo, otra que la aplicable con carácter general: evitar todo lo evitable y sólo entonces minimizar lo que no pueda eliminarse (artículo 15.1.a) LPRL). La mencionada Guía estableció la suspensión total o parcial de la actividad e impulsó el teletrabajo, y así como la primera excede el ámbito de la prevención, la segunda se configura como una medida organizativa. No deja de ser llamativo, no obstante, como se ha utilizado el teletrabajo como medida preventiva cuando su ámbito “tradicional” ha sido el de la conciliación de la vida personal y familiar y que precisamente durante el estado de alarma, los trabajadores y trabajadoras se hayan visto sometidos a una especial presión y estrés por tener que teletrabajar al mismo tiempo que atendían a sus familiares a cargo.

Pero, ¿qué sucede cuando el trabajo a distancia no es factible por el tipo de actividad desarrollada? Pues que entran en juego las medidas de protección organizativas: horarios flexibles, establecimiento de turnos, evitación de uso de transporte público, etc.

A estas alturas, se puede afirmar que las entidades locales han asumido que contratar un Servicio de Prevención Ajeno y desentenderse de la gestión e integración de la prevención no es suficiente, sino que resulta indispensable contar con personal propio que se responsabilice de las tareas de prevención, pues la integración y la efectividad de las medidas implantadas dependen de las propias entidades.

En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta que el cumplimiento formal de la LPRL y normas que la desarrollan no garantiza la salud de los trabajadores/as, por lo que hay que aprovechar el momento para aprender a cuidarnos y a cuidar de los demás y a anticiparse a los riesgos comprando equipos de protección individual, formando e informando, etc.

De hecho, la información y la formación son fundamentales para poder implantar medidas organizativas, de higiene y técnicas entre las personas trabajadoras en una circunstancia tan excepcional como la actual.

Sobre la categorización del riesgo, siguiendo el criterio establecido en el Real Decreto-ley 26/2020, se trata de un riesgo de salud pública, por lo que se justifica la necesidad de habilitar competencias a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su control. No obstante, como se ha visto, esta categorización no supone que el riesgo no tenga afectación en el entorno laboral, de lo que se deriva la necesidad de, aún no pudiendo evaluar el riesgo, establecer las medidas organizativas, la formación e información, y la utilización de EPIS, etc., que sean precisos para minimizar o erradicar la posibilidad de contagio.

Como conclusión final, podemos atrevernos a decir, sin ningún género de dudas, que de esta crisis, la prevención de riesgos laborales debe salir reforzada. En caso contrario, no habremos aprendido nada.



EL DERECHO PUNITIVO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DE APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES

Máximo RODRÍGUEZ BARDAL

*Interventor General Ayuntamiento de la Robla (León). Profesor asociado
Derecho Administrativo Universidad de León.*

SUMARIO:

1. El IUS PUNIENDI local y su sistema de fuentes.
2. Las fuentes del derecho local
 - 2.1. La concurrencia sancionadora del legislador sectorial.
 - 2.2 El sistema de fuentes de derecho local aplicado al “IUS PUNIENDI”
 - 2.3 La extensión del carácter bifronte.
 - 2.4 La LBRL y el sistema de fuentes

1. EL IUS PUNIENDI LOCAL Y SU SISTEMA DE FUENTES.

La primera proliferación administrativa que encontramos, asiste al paso de la policía general a las policías especiales y supuso ya el engrosamiento del orden público de tal manera que los aspectos públicos fueron ganando terreno a los privados. La precitada, empero, no es la única, pues este momento queremos contextualizarlo como una nueva “desamortización”¹ que se inicia con la constitucionalización del estado social en la CE de 1978² y a la que le siguen la reforma económica y electrónica del derecho administrativo³. Los fines administrativos se multiplican⁴ y las actividades administrativas pasan a formar parte de la vida diaria del ciudadano concurriendo incluso en todo o en parte con la actividad privada. Son las propias administraciones las que realizan prestaciones de servicios de toda índole y tienen ahora mismo competencias que en su momento fueron propias del sector privado⁵

Allende la proliferación de fines administrativos, la despenalización⁶ opera aquí como un aluvión de contravenciones que engrosan aún más el capítulo de las infracciones

¹Queremos referirnos con ello al engrosamiento del poder punitivo de la administración en defecto del derecho penal. Desamortización de leyes penales para su trasvase a la vía administrativa. (despenalización)

² SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019). *Derecho de la función pública*. Madrid. Tecnos. Pág. 33.

³ Nos referimos de una parte a la difusión de normativa en clave económica desde la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a través de la reforma del art. 135 de la CE el 27 de septiembre de 2011 por el procedimiento ordinario del art.167. (LOEPSF, LRSAL, LTBG...) y de otra a la implantación de la administración electrónica y sus amenazas. (LPACAP, LRJSP, LOPDGDD, ENS, ENI.)

⁴ RIVERO ORTEGA, R. (2000). *El estado vigilante*, Madrid, Tecnos. Pág. 79

⁵ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JM. (2017) “Servicios”. Madrid, *El Consultor de los Ayuntamientos* n.º 9. Ref. 1195/2017.

⁶ NIETO GARCÍA, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid. Tecnos.

de las nuevas leyes administrativas; esta vez enmarcada en una descentralización autonómica competencial a través del sistema de doble lista.

En otro orden de cosas, y aludiendo a la reforma electrónica, la idea de pretender mediante el derecho anticiparse una sociedad en perpetuum mobile, hace que el legislador obvие todas aquellas variables que van produciéndose en el pequeño lapso de tiempo desde la normación hasta su aplicación sobre todo durante la propia ejecución de la norma.

En resumen, la proliferación de fines administrativos en el Estado Social, la despenalización y la “*inseguridad digital*” de nuestra nueva era, actúan como enhiestos suministradores de preceptos en los títulos reservados a infracciones de la nueva normativa administrativa⁷. Normativa que, por ende, quedará imbricada en la administración local en mayor o menor medida que el legislador sectorial le atribuya la competencia en la materia, al tratarse de la administración más cercana al ciudadano. (Art. 2 LBRL y Art. 4.3 CEAL)⁸

La nueva regulación del último Estado de Alarma⁹ es un fiel reflejo de cómo lo “*público*” “cada vez abarca más ideas y materias has el momento propias del sector privado. El desarrollo del comercio e incluso industrial, así como la apertura y regulación del sector privado, sectores no propios del neoliberalismo, son asumidos en gran parte por el Estado en detrimento de las empresas privadas. Precio máximo de medicamentos y mascarillas (*Resolución de 22 de abril de 2020, de la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos de 21 de abril de 2020, por el que se establecen importes máximos de venta al público en aplicación de lo previsto en la Orden SND/ 354/2020, de 19 de abril, por la que se establecen medidas excepcionales para garantizar el acceso de la población a los productos de uso recomendados como medidas higiénicas para la prevención de contagios por el COVID-19.*)

2. LAS FUENTES DEL DERECHO LOCAL

2.1. La concurrencia sancionadora del legislador sectorial.

Las EELL, vienen abastecidas de legislación tanto por parte del Estado como de las CCAA, de ahí deviene su carácter bifronte. El ejercicio sancionador no es una potestad reservada únicamente al Estado, sino que al haberse incardinado en el PAC ha de coexistir

⁷CASARES MARCOS, A.B. (2008). “Los titulares de la potestad sancionadora. Los entes institucionales y corporativos.” *Documentación Administrativa*. N.º 280-281, 2008

⁹Real Decreto-ley 6/2020, medidas urgentes en el ámbito económico y de la salud, Tercer tramo de la línea de avales a préstamos concedidos a empresas y autónomos. Real Decreto-ley 18/2020, medidas sociales en defensa del empleo. Real Decreto-ley 24/2020, reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo. Real Decreto-ley de medidas urgentes para la reactivación económica y el empleo. Real Decreto-ley 26/2020, de reactivación económica en los ámbitos de transportes y vivienda. Real Decreto-ley 30/2020, de medidas sociales en defensa del empleo

el legislador básico con el desarrollo por parte de la normativa autonómica. Así en el F J 13 de la STC 37/2002 de 14 de febrero puede leerse:

“Ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC156/1995, de 26 de octubre, fundamento jurídico 7) y que las CCAA tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (STC227/1988, de 9 de julio, fundamento jurídico 29)”.

Esta modulación del concepto de bases¹⁰ no ha estado exenta de pugna, en primer lugar, en lo que refiere a la tipificación de infracciones y sanciones del Ius Puniendi:

Primariamente, y dejando a un lado la rica problemática que esta situación provoca, el hecho es que en casi todas las materias existe una concurrencia normativa sancionadora que en el terreno práctico está siendo enjuiciada de manera favorable¹¹ (Estado-CCAA). La STS de 8 de abril de 1997 admite sin vacilar las competencias sancionadoras indistintas porque entiende que aseguran mejor los objetivos de la ley *“por cuanto ante la inactividad de un órgano, los restantes pueden actuar”* opinión perfectamente discutible en la práctica tal y como trataremos de demostrar, entendiendo más certera la aplicación del viejo refranero español de *“unos por otros la casa sin barrer”*.

En segundo lugar, lo que refiere al carácter bifronte (Estado-CCAA-EELL), parece conveniente recordar el primer escalón, esto es, qué sucede con las infracciones administrativas respecto del sometimiento de la legislación sectorial autonómica a la legislación básica y cómo ha de actuar el legislador autonómico para regular una competencia propia de las EELL cuando existe legislación ya en el Estado que tipifica infracciones¹².

El debate sobre la concurrencia parece aquí cerrado por el TC. La normativa sectorial que no goce de carácter básico¹³ (autonómica) no podrá minorar las garantías de

¹⁰Debemos distinguir bien la diferencia entre fijar las bases y condiciones básicas. STC 32/1981 de 28 de Julio. *“La fijación de las bases no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las EELL, sino que debe permitir opciones diversas.* Jurisprudencia confirmada por la STC 39/2016 de 3 de marzo.

¹¹ NIETO GARCÍA, A. (2012). Pág. 81.

¹²En estas materias en las que en ocasiones concurren atribuciones autonómicas y locales hace que adquiera especial relevancia el principio de colaboración y cooperación. Las normas autonómicas incorporan mandatos que impulsan la colaboración mediante convenios o asistencia que luego rara vez llegan a materializarse.

¹³Respecto a la dicotomía legislación básica y legislación de desarrollo, así se pronuncia el TC en materia de medio ambiente: STC 149/1991 y 102/1995 26 junio, en el fundamento jurídico 8, *“Como se indica en la STC 149/1991, las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, por lo que aparecen como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente. ello permite que, con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado pueda establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas –ampliable por el legislador autonómico– que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas; asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves (artículo 39.2), y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y*

protección que el legislador estatal haya pretendido con la invocación del *ius puniendi*. Como no puede ser de otra manera, la legislación autonómica de desarrollo podrá incrementar y modificar los tipos, pero lo que nunca podrá hacer es rebajar las infracciones y sanciones preceptuadas.¹⁴

2.2. El sistema de Fuentes de Derecho Local aplicado al “*IUS PUNIENDI*”

El tan utilizado término como fuentes del derecho alude habitualmente a dos grandes acepciones. Un primer concepto, como conjunto de medios conducentes al conocimiento del derecho ya creado, y un segundo sentido más bien filosófico, que entiende la fuente como fundamento del derecho, como origen o causa última¹⁵.

Por lo que refiere a esta primera acepción, es perfectamente demostrable para el derecho administrativo en general, la enumeración citada por SOSA WAGNER en las lecciones de POSADA HERRERA,¹⁶ *“Por fundamentos del derecho administrativo se entendía a la sazón lo que hoy llamamos “fuentes” y así cita: la constitución política, todas las leyes, todas las reales órdenes, los decretos y los reglamentos que expide el poder ejecutivo. Los reales decretos emanan de la voluntad expresa del monarca y llevan la firma del ministro; las reales órdenes emanan de la voluntad del ministro a quien el monarca ha autorizado para que disponga esto o lo otros sobre la ejecución de una ley y los reglamentos son aquellas disposiciones que dan los ministros respecto de las circunstancias de tiempo y lugar a que es necesario atender para que una ley tenga cumplimiento”*

Es este primer término, como la señal que debe guiarnos para salir del laberinto y a fin de dar con el precepto de aplicación a la administración local que preocupa en este capítulo. Si se permite la metáfora, las fuentes del derecho administrativo local parecen recordar a aquellos libros en los que, a través de constantes redireccionamientos, el lector iba eligiendo su final¹⁷.

mínimos (artículo 39.1). ahora bien, respecto de este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino clasificaciones genéricas “necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades autónomas”. esto es, constituyen “una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente” (STC 102/1995, fundamento jurídico 32).”

¹⁴ NIETO GARCÍA, A. (2012). Op. Cit. Pág. 79. *“En la actualidad la postura del Tribunal Constitucional es a este respecto unívoca y tajante: las infracciones y sanciones establecidas en la normativa básica estatal constituyen “una regla mínima cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto” (STC 156/1995 26 octubre; lo que significa que “La protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica sin embargo, lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida.”*

¹⁵ PRIETO SANCHIS, L. (2016) *Apuntes sobre teoría del derecho*. Madrid. Trotta.

¹⁶ SOSA WAGNER, F. (2001). *La construcción del Estado y del derecho administrativo*. Madrid, Marcial Pons. Pág. 65. *“García Gallo en manual de historia del derecho español aclara que en el antiguo régimen habla de cartas patentes, cartas cerradas o sobrecartas, reales provisiones...”*

¹⁷ SOSA WAGNER, F. (2001). Op. Cit. Pág. 72. De la legislación administrativa ya se atreve a citar Posada Herrera que *“la legislación administrativa es un confuso caos de disposiciones contradictorias que no obedecen a principio alguno fijo sino al capricho o al interés ministerial y que han convertido al derecho administrativo en un montón de escombros bajo cuyo peso gimen todos los españoles que no gozan del valor de quién a la sazón gobierna”*

Empezando por la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico, la CE no define a quién le corresponde regular el régimen local. Garantiza la autonomía de los municipios, su personalidad jurídica, su participación democrática, su suficiencia financiera (140,141 y 142 CE), pero en ningún momento hace referencia de manera exclusiva al régimen jurídico de las EELL. Dicho en otras palabras, no revela a quién le corresponde la general normación de los entes locales.

El sistema de doble lista y el elenco de materias del art. 25 de la Ley 7/1985 de 2 de abril han hecho que casi el único título competencial en el que puede apoyarse el Estado para regular la administración local sea un parco concepto de “bases” del 149.1.18 en lo que refiere al “régimen jurídico de las administraciones públicas” a riesgo de que el derecho administrativo económico haya querido apropiarse de otros conceptos básicos de la popular doble lista que no siempre han sido bien recibidos como son el art. 149.1.14 y el 149.1.18 para el PAC vetados en la STC 55/2018 de 24 de mayo.¹⁸

Tampoco de la mano del sistema de doble lista encontramos más referencias a salvo de la vulgarmente denominada ratonera del 149.1.18 o una cláusula de escape en el 148.2 como competencias asumibles por las CCAA, las cuales han agotado la materia “y en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autoricen la legislación sobre Régimen Local”¹⁹

Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, ha sido la espada de madera con la que el legislador estatal ha tenido que blandir el régimen local, por cuanto cuando ha iniciado alguna vez una novación, difícilmente ha podido culminarla con éxito. No sólo los varapalos del TC; la presión de la política autonómica o el conocimiento interno de extralimitar con su regulación “las bases”, han hecho al legislador estatal replegarse en varias ocasiones.

¹⁸ FJ 13º STC 55/2018 de 24 de mayo. Se impugnan los apartados primero y segundo de la disposición final primera, sobre los títulos competenciales, de la ley 39/2015. *conforme al apartado primero, la ley “se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la constitución española”. el apartado siguiente añade que el título vi (de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos) y la disposición adicional segunda (sobre la adhesión de las comunidades autónomas y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos del estado) “se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14, relativo a la hacienda general, así como el artículo 149.1.13 que atribuye al estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. estas previsiones serían inconstitucionales por considerar indebidamente que los números 18, 13 y 14 del artículo 149.1 CE habilitan los preceptos impugnados en este proceso.”*

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía Artículo 60. Régimen local. “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución y el principio de autonomía local”, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León Artículo 49. Regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León. “En el marco de la legislación básica del Estado y del presente Estatuto, la Comunidad Autónoma establecerá por ley de Cortes la regulación del gobierno y la administración local de Castilla y León. En dicha regulación se contemplarán las entidades locales menores, así como las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de entidades locales de carácter funcional y fines específicos. La creación en cada caso de áreas metropolitanas se efectuará mediante ley específica de las Cortes de Castilla y León”. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Artículo 32. “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: 1. Régimen local.”

Una muestra reciente parece ser la actual regulación de la figura del secretario en las Juntas Vecinales que trataremos de explicar a continuación. Tras una primera regulación por parte de la legislación básica estatal, las presiones autonómicas y la sapiencia de no gozar de título competencial para una completa regulación de la figura, provocan una retirada del Estado en la materia dejando la situación con idéntica incertidumbre. Hasta la LRSAL estos entes tenían la plena condición de entidad local territorial, (Art. 3 LBRL), quedando relegados tras la misma a órganos de gestión desconcentrada, de carácter asociativo y sin personalidad jurídica. (Art. 24 bis). Además, no se reconoce la autonomía local ni las competencias que se le atribuyen a las EELL territoriales de ámbito inferior al municipio que, a partir de ese momento, tendrán que ser atendidas por la legislación autonómica.

Ab initio el legislador estatal quiso promover una reforma a través del RD. 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los FALHN, reservando la condición de habilitado nacional a todo secretario de una entidad menor, cargo que era ocupado hasta la fecha por simples vecinos

El Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de CCAA y de las EELL para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional, viene a buscar una solución uniforme a la problemática ante la presión autonómica generada por la DAV del RD. 128/2018 en la que se reservaba al cuerpo de habilitados nacionales las funciones reservadas en las entidades locales menores, o eso podemos deducir de su preámbulo²⁰.

La previsión de la normativa autonómica descrita en la DA VI de la ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León tampoco parecía resolver el problema anteriormente descrito, atribuyendo las funciones reservadas al secretario del Ayuntamiento donde radicara la entidad local menor o al servicio de asistencia a municipios de las Diputaciones Provinciales. Es por ello, que de conformidad con el art. 3 del nuevo Real Decreto Ley, y una vez haya quedado acreditado la imposibilidad de prestar el servicio por parte de funcionarios públicos o por los servicios anteriormente citados, podrán ser prestados en defecto, por cualquier persona con capacitación suficiente: “...o en defecto de los anteriores, por cualquier otra persona con capacitación suficiente.”

El legislador estatal deja tras desdecirse de su DAV, un gran abanico de posibilidades entendiéndose que a la fecha no habría mayor impedimento para nombrar a cualquier vecino para el ejercicio de funciones de secretaría, intervención y tesorería, sin

²⁰“(…Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio dependen del Ayuntamiento del municipio correspondiente; existen municipios con solo dos o tres de estas entidades, pero en otros pueden tener más de 40. Ello hace inviable, en la gran mayoría de los casos, que el funcionario con habilitación nacional del Ayuntamiento correspondiente pueda ejercer las funciones reservadas en todas las entidades de ámbito territorial inferior al municipio dependientes del mismo. Si a esto se une que dicho funcionario es, casi siempre, el único funcionario de la corporación se puede entender de una manera clara la dificultad de aplicar la nueva regulación. Además, el problema afecta a una gran cantidad de municipios, puesto que en la actualidad existen 3.704 entidades de ámbito inferior al municipio, de las cuales 2.227 se ubican en la Comunidad de Castilla y León. Por otra parte, una vez se celebren las próximas elecciones locales, en mayo de 2019, las nuevas Juntas Vecinales que se constituyan, tendrán que designar secretarios conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, lo que implicaría efectuar nuevos nombramientos, que por los motivos que se han explicado en el presente texto son de facto imposibles, por lo que urge buscar una solución al problema planteado con anterioridad a la celebración de dichas elecciones…)”

perjuicio de que futuros desarrollos normativos o la jurisprudencia que pueda surgir, establezcan criterios más limitativos y salvando las posibles causas de incompatibilidad previstas en la normativa electoral (LOREG). Lo realmente sorprendente, habida cuenta de las previsiones de los estatutos de autonomía donde muchos de ellos se pronuncian expresamente sobre el régimen jurídico de las entidades locales menores, es que las CCAA a más de un año de la última regulación estatal, no se hayan dispuesto a concretar la regulación de esta figura en su normativa en el legítimo desarrollo de las bases para poder adaptarla a la singularidad de cada territorio.

Introducimos así un nuevo factor que aúna nuestra problemática, la diversidad territorial y la heterogeneidad del régimen local. Pues mientras que en Andalucía, Madrid o País Vasco no existen este tipo de entidades En León superan las 1236 y en Burgos las 648.

2.3. La extensión del carácter bifronte.

La ausencia de verdaderas competencias exclusivas de las entidades locales al carecer de potestad legislativa, hace que el carácter bifronte²¹ de las EELL sea predicable en tres aspectos que exceden el régimen local²².

Esta noción del carácter bifronte surge por parte del TC al plantearse si se respetaba la competencia autonómica sobre régimen local por parte del Estado al delegar competencias en las EELL y si no era más adecuado al modelo constitucional de organización territorial del Estado,²³ que el Estado delegara o transfiriera la competencia en la CCAA y fuera ésta la que a su vez lo transfiriera a las EELL.

Recordemos la epifanía de este término, proveniente de los recursos de inconstitucionalidad del Parlamento de Cataluña y de la Presidencia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad contra el art. 28 de la ley 44/1981 de Presupuestos Generales del Estado de 1982. Se reclamaba el carácter intracomunitario de la autonomía local, negado con la desestimación del recurso en la STC 84/1982 de 23 diciembre. En el FJ4º se declaraba que en las CCAA que como Cataluña habían asumido la competencia exclusiva sobre régimen local, correspondía a ésta la regulación del régimen jurídico de la administración local pero dentro de la normativa básica estatal. Para continuar complementando que *“el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias*

²¹Del mismo modo la STC 41/2016 de 3 de marzo estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad formulado por diputados de la Asamblea de Extremadura contra diversos preceptos de la ley 27/2013.

a) *El régimen jurídico de los entes locales no es “intracomunitario” ni “extracomunitario”, sino “bifronte”, en consonancia con la estructura territorial de España (art. 137 CE), que “concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado” (STC 82/1982, de 21 de diciembre, FJ 4). El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).*

²² Entendido aquí régimen local como la estricta regulación de la norma jurídica institucional de las entidades locales, y no en términos genéricos donde se utiliza este sustantivo para englobar la totalidad de materias que abarcan las entidades locales.

²³NIETO GARRDIO, E.M. (2018) *El estatuto constitucional de los entes locales*. Pamplona. Aranzadi. Pág. 55

al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades autónomas (...)”

“El carácter bifronte del régimen local que hace imposible calificarlo de forma unívoca como intracomunitario o extracomunitario, no es contradictorio con la naturaleza que a las EELL atribuye la CE, cuyo art. 137 de la CE concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización territorial del Estado”

El carácter bifronte del régimen local que tenemos actualmente boicotea cualquier intento de reforma, estatal o autonómica de la Administración Local. Sirva de ejemplo el intento de reducción de competencias locales por el legislador básico estatal con la aprobación de la LARSAL, que no ha tenido consecuencias prácticas debido a su carácter bifronte²⁴.

Pasamos a analizar a continuación, esos **tres aspectos** que entendemos predicables para el carácter bifronte local.

➤ En primer lugar, respecto de la materia en concreto. Existen materias con una competencia exclusiva estatal como la defensa y fuerzas armadas (149.1. 4º), la seguridad pública (149.1.29) y otra serie de materias que pueden asumirse por las CCAA con carácter exclusivo como el urbanismo, la ordenación del territorio (148.1.3) y la sanidad e higiene (148.1.21.). De este modo, a nuestros Ayuntamientos le lloverá normativa ora estatal (LOFCSE) para el caso de la seguridad pública, ora autonómica con las leyes de del urbanismo, ordenación del territorio y vivienda de cada CCAA. (LUCYL, LOTUSA, LSCM).

➤ Como segunda acepción y por si lo anterior fuera poco, el legislador despliega una nueva dicotomía en todas aquellas competencias “concurrentes” en las que al legislador estatal se le encomiende por el sistema de doble lista la legislación básica, y al ente autonómico el desarrollo de la misma. Por decirlo de otro modo, el término bases no sólo se relata respecto del 149.1.18, sino que el medio ambiente, la planificación económica o la materia patrimonial extienden una reserva al carácter básico de la legislación estatal extendiendo este carácter bifronte no sólo al régimen local entendido como *ratione materiae* sino a la totalidad de las materias que se le atribuyen a la misma. (149.1.23, 149.1.13)

Y es que, además, el 149.1.18 en lo que refiere a las “*bases del régimen jurídico de las administraciones públicas*” “no sólo es utilizado como título competente en las normas procedimentales o el régimen local (LBRL O LPACAP), sino que es un título genérico invocado por el Estado para regular casi cualquier materia. Vemos muestras en la legislación patrimonial, económica, estabilidad presupuestaria o contratación administrativa, al intentar enmarcar en el concepto de bases unos preceptos comunes o normas generales que atribuirán una estructura homogénea para todas las AAPP en el ámbito subjetivo de la ley²⁵.

²⁴ Nos referimos sobre todo a la DTI, DTII, DTIII y DAXV de la LRSAL en relación con la DT II de la LBRL tal y como expondremos líneas más abajo al intentar clarificar estas materias.

²⁵Preámbulo LPAP: “Este régimen tiene su núcleo fundamental en las normas que se declaran básicas en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.18.” de la Constitución para aprobar las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, materia

2.4. La LBRL y el sistema de fuentes

A pesar de la dificultad expuesta consistente en averiguar no sólo qué norma le es de aplicación al municipio, sino qué preceptos de cada norma deben aplicarse y en qué orden, no existe ningún mandato legal²⁶ en la normativa básica estatal, o en cada normativa sectorial autonómica, que nos indique la prelación de fuentes en la administración local. Sin embargo, si preexistió en mejores tiempos para la seguridad jurídica, aunque por poco tiempo. El artículo 5 de la LRL en la primitiva redacción (posteriormente declarada inconstitucional por el TC, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre), sí consideró al legislador básico estatal como al encargado de esta materia disponiendo en su precepto un sistema de fuentes dividido en las materias de organización y funcionamiento, servicios, régimen estatutario, procedimiento administrativo y concesiones; y subdividido o redireccionado a leyes estatales, leyes autonómicas, reglamentos y ordenanzas locales²⁷.

Este artículo que pretendió ser un sistema de fuentes universal para las EELL, cometió el error de presuponer a nuestro juicio, que la regulación del régimen local (concebido como la norma jurídico institucional que regula las EELL) debiera ser el supra concepto del que emanaban las distintas materias donde el Ayuntamiento tenía competencias.

El Tribunal Constitucional consideró que el artículo 5 de la LBRL, “*en cuanto enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo [...]*”.

de la que el régimen patrimonial no constituye sino una parcela, y la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas” Para muestra también la última LOPDGDD donde tras mencionar las competencias exclusivas del estado hace eco de la legislación básica de la materia. (DFII)

²⁶Subsiste únicamente el artículo 1º del REBEL que subordina a la LBRL, el resto de legislación básica estatal y seguidamente el desarrollo autonómico y la normativa supletoria estatal

²⁷ “Las entidades locales se rigen en primer término por la presente ley y, además:

” a) En cuanto a su **régimen organizativo y de funcionamiento** de sus órganos, por las Leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local y por el reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta ley. ” b) En cuanto al régimen sustantivo de las **funciones y los servicios**: 1.) por la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias; 2.) por las ordenanzas de cada entidad. c) **En cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial**: 1.) por la legislación del Estado y, en su caso, la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución; 2.) por las ordenanzas de cada entidad. d) **En cuanto al régimen de sus bienes**: 1.) por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 de la Constitución; 2.) por la legislación de las comunidades autónomas; 3.) por las ordenanzas propias de cada entidad. E) **En cuanto a las haciendas locales**: 1.) por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley general presupuestaria; 2.) por las leyes de las comunidades autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior; 3.) por las ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en las leyes mencionadas en los apartados 1.) y 2.)”

Además, el TC comparte la superioridad²⁸ de la LBRL en la medida en que sus preceptos se apoyen en títulos competenciales que el Estado ostenta como es de manera indiscutible el régimen local, sin embargo, no lo tendrá ni será origen de fuentes en el resto de materias: FJ 5°

“Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRBRL que naturalmente existirá en la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el artículo 5 contiene establecen un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en la que coincida con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista, inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno”

La sentencia continúa diciendo que la ley estatal y las bases deben operar como un límite,²⁹ pero no como el único, ya que las CCAA pueden establecer una organización complementaria o de desarrollo a tal legislación estatal. En consecuencia, y según la doctrina que se desprende de la STC 214/1989, los reglamentos orgánicos quedan subordinados no sólo a la LRBRL, sino también al resto de normativa autonómica.

La Ley de bases se configura, así, como la norma de cabecera³⁰ del autogobierno local, donde la restante legislación sólo podrá incidir en el régimen local en la medida en que se lo permita está, pero esto no puede traducirse en que sea la primera fuente normativa a la que debamos acudir independientemente de la materia a regular³¹

²⁸SUPERIORIDAD, PERO SIN VINCULACIÓN A LAS LEYES ESTATALES. La STC 95/2014, de 12 de junio, de nuevo al resolver un conflicto en defensa de la autonomía local, reiteró enérgicamente la misma doctrina en su FJ 5. Y lo mismo hizo después la STC 6/2016, de 21 de enero que se enfrentó con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley estatal 2/2013. Dijo en su FJ 4.d): «No puede prosperar la primera tacha de inconstitucionalidad dirigida a este precepto, fundada en la vulneración del principio de autonomía local. Toda vez que la “legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales” (STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5, y las allí citadas), en este caso nuestro análisis debe ceñirse a los límites que la Constitución impone directamente a los controles sobre la actividad local. En su concreta proyección sobre tales controles, el significado del principio de autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE) quedó perfilado a partir de la STC 4/1981, de 2 de febrero (...) En esta línea, la posterior STC 14/1981, de 29 de abril, FJ 6, aclaró que...». En resumidas cuentas, las STC que cita son anteriores a la LRBRL, como las que perfilaron la autonomía local y sus frenos a los controles administrativos basándose única y exclusivamente en la Constitución. Todo lo demás y en especial lo que se derive de la LRBRL es intrascendente para encorsetar al propio legislador estatal que sí que puede moldear los medios de control sobre los entes locales que apa-recen en la LRBRL o establecer otros.

REBOLLO PUIG, M. (2019). “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”. *Revista Documentación Administrativa* Número 6. Pág. 50 y 51. “Todavía encontramos en algunas explicaciones alusiones a la posición ordinal singular de la LRBRL y a su función única de concretar la autonomía institucional de la autonomía local. Pero ahora son restos retóricos sin sustancia ni relevancia. Para el viaje que hoy se realiza no se necesitan aquellas alforjas sofisticadas. Todo ha vuelto a cauces más normales: la LRBRL es una ley básica (en este caso, amparada tal condición por el art. 149.1. 18.ª CE) y como tal, al igual que todas las leyes básicas (en realidad, según sostengo, al igual que todas las leyes del Estado estatales dictadas dentro de sus competencias), es canon de constitucionalidad de las leyes autonómicas; y se impone al legislador autonómico sea cual sea el ámbito en que se desenvuelva. Pero no se impone al legislador estatal. De las SSTC que proclaman que la LRBRL no vincula a las leyes estatales, la que más claramente muestra las consecuencias de la nueva doctrina sobre el aspecto que estudiamos es la STC 6/2016, de 21 de enero.”

²⁹SALVADOR CRESPO, MAYTE. (2007) *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. La Ley reguladora de las bases del régimen local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local.

³⁰Así lo ratifica la LBRL. STC 159/2001 de 5 de julio prevalece sobre cualquier normativa básica y sólo por debajo de tratados internacionales. (CEAL)

Dentro de la doctrina administrativista, autores como Sosa Wagner³² habían calificado el cuadro de fuentes previsto en este precepto como “*la linterna que nos va a proporcionar luz en el intrincado magma de normas que afectan a la Administración local*” pese a que el TC no considerara necesario el sistema de fuentes y echara por tierra los esfuerzos del legislador en la oriunda redacción 5.³³ FRANCISCO SOSA WAGNER difiere de la doctrina del TC por cuanto entiende que éste no analizó el fondo del asunto y basó la inconstitucional en la mera apreciación formal de que el legislador estatal no era competente para regular un sistema universal de fuentes del derecho local³⁴. Puesto que, si entramos en el fondo del precepto, ¿realmente el mismo vulneraba el orden constitucional de competencias? o, dicho de otro modo, ¿el orden constitucional de competencias y la consecutiva legislación estatal y autonómica podría aplicarse de un modo diferente a lo dispuesto por el art. 5 de la LBRL?

Tampoco cabe utilizar para la solución de conflictos de leyes el tradicional *lex superior derogati lex inferior lex posterior*, o *lex specialis*, porque aquí el criterio no es vertical sino horizontal, no hay dos normas emanadas por la misma entidad donde haya conflicto, el conflicto siempre es competencial (sistema de doble lista, naturaleza bifrente)³⁵. Ni siquiera podemos hablar de jerarquía o subordinación para la aplicación de la normativa entre la “*distribución vertical de poderes*” que impone el art. 137 de la CE.

El principio siempre es el de competencia Estado-CCAA y materias del art. 25 de la LBRL. La única supuesta jerarquía que queda nuevamente reducida al ámbito competencial es la de unos “*asuntos generales o estatales*” de unos “*asuntos autonómicos*” y “*asuntos locales*” que no es sino lo que justifica al legislador a la aplicación por este orden de la normativa local³⁶. El conflicto es mucho mayor de qué norma aplicamos, sino que se eleva a qué preceptos de una norma aplicamos primero a través de una serie de continuos reenvíos para una correcta aplicación del derecho local.

³²SOSA WAGNER, F. (2001) *Manual de derecho local*. Navarra. Aranzadi. 6^oed.

³³SERRANO PASCUAL, A. (2003). “El sistema de fuentes de las entidades locales”. *QDL*, Fundación de Democracia y Gobierno Local.

³⁴SOSA WAGNER, F. *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, 6.^a ed., Navarra, 2001, p. 45-47N. “Decir que una norma es inconstitucional porque es meramente interpretativa, sin contenido material alguno, resulta sorprendente a menos que el tribunal guste de cultivar la paradoja, porque ¿es que parece poco contenido material la interpretación misma?, ¿no es la interpretación un contenido material tan distinguido como cualquier otro? Pero hay más: contrariamente a lo que dice el TC, el legislador estatal de la LRL no impone a los demás como única interpretación posible la suya, sino que se limita a consignarla y, si ésta incurre en algún exceso, ya se encargará el juez constitucional de rectificar. Por ello, a mi entender, el tribunal debió de haber entrado en una valoración de fondo del precepto para comprobar si el orden de prelación de fuentes en él consignado era, en sí mismo, respetuoso o no con el sistema de distribución de competencias y no limitarse a viaticarlo declarando sacramentalmente su falta de contenido material [...] se ha sacrificado el riguroso esfuerzo de clarificación intentado por la LRL sin que se sepa muy bien quién ha ganado con tal modo de proceder pues las alegaciones de los recurrentes (y las futuras alegaciones de futuros recurrentes) hubieran quedado mejor atendidas si el tribunal hubiera entrado en el análisis de fondo de la corrección del precepto.”

³⁵TARDÍO PARTO, J. (2003). “El principio de especialidad normativa y sus aplicaciones jurisprudenciales”. *Revista de administración pública* núm. 162. septiembre-diciembre. “El principio de especialidad normativa (*lex specialis derogati legi generali*), que ha sido calificado por nuestra jurisprudencia como principio general del Derecho —tal como comprobaremos infra—, junto con el de jerarquía (*lex superior derogati legi inferiori*) y el de temporalidad o cronología de las normas (*lex posterior derogati legi priori*), es considerado como un criterio tradicional de solución de las antinomias, entendiendo por éstas las contradicciones normativas que se producen cuando, ante unas mismas condiciones fácticas, se imputan consecuencias jurídicas que no pueden observarse simultáneamente”.

³⁶SERRANO PASCUAL, A. (2003). Op. Cit.

Además, tanto si el Estado como la CCAA se atreviera con un precepto unificador de este calibre, casi por cierto quedaría eliminado por el TC al extralimitarse³⁷ en su competencia. Como hemos tratado de explicar, en unas materias será el Estado el que indique la norma aplicable, y en otras las autonomías, pero en todo caso siempre habrá incidencia de las “*dos listas*” y siempre existiría el riesgo del equívoco, pues aspectos concretos de la materia pudieran quedar enmarcados en uno u otro título.

Pero ya que un artículo clarificador es difícilmente hacedero, proponemos que respecto de cada materia local, quien ostente la competencia exclusiva sí que establezca en el articulado (a través de un concienzudo esfuerzo por parte del legislador) un precepto de la prelación de fuentes sobre la materia. Puesto que a pesar de comprender la inconstitucionalidad de que desde una norma se pretenda fijar un criterio inequívoco para todas las competencias locales, (carácter bifronte), sí parece necesario que en todas las normas básicas estatales se incluya un artículo clarificador.

Nos atrevemos así a identificar un esquema fijo a medio de “*fuentes*” que entendemos debieran seguir las normas que atribuyeran competencias a las EELL para todas las materias.

1. Los preceptos de las normas estatales dictados bajo una competencia exclusiva plena del Estado. Esto es, cualquiera del art. 149 que no tuviera un carácter básico.
2. Los artículos de aplicación de normativa básica estatal donde el Estado únicamente tuviera competencia para regular las bases de la materia.
3. Legislación autonómica con carácter exclusivo asumida a través del art. 148.
4. Legislación de desarrollo por parte de las CCAA de las bases Estatales.
5. Reglamentos estatales que desarrollaran una competencia plena o básica del Estado. (RBEL)³⁸
6. Reglamentos orgánicos municipales.
7. Resto de preceptos las de Leyes y Reglamentos que estuvieran fuera de la aplicación general o básica de las normas y de aplicación supletoria del Estado.

³⁷ Nueva prelación de fuentes del art. 92 de la LBRL.

³⁸ MONTILLA MARTOS, J.A. (2018). “La evolución de las competencias compartidas bases-desarrollo”. *Revista de Derecho Político* N.º 101, enero-abril. Pág.573-605 “Desde esta perspectiva, las bases empezaron configurándose como una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le bayan atribuido sobre aquella misma materia» (STC 1/1982/1). Por tanto, se garantizaba la diversidad, a partir de la unidad, esto es, un mínimo normativo común y un desarrollo también normativo diverso, más allá de la ejecución o aplicación de esas bases”.

STC 31/2010 28 de junio. Las bases dispuestas en normas de carácter reglamentario. Sin embargo, ese es uno de los posibles contenidos de las normas básicas, como declaró el Tribunal en la STC 31/2010 de 28 de junio, pero no el único. En efecto, en el FJ. 60 el Tribunal declaró que “Conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988 de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado. (STC 235/1999, de 16 de diciembre)”

8. Potestad Reglamentaria local.

Todo ello sujeto al control del TC en la función fiscalizadora, donde se compruebe que verdaderamente el legislador estatal ha sido ajustado en su actuación no propasándose ni incorporando como de aplicación plena o básica preceptos de competencia autonómica. En conclusión, que haya sido certero en la calificación de sus preceptos de acuerdo con la disposición final de la norma que habilite el título competencial.





LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL EN LAS ENTIDADES LOCALES TRAS LA IRRUPCIÓN DEL COVID-19

Juan Hernando ROSA RUIZ

*Secretario-Interventor de Administración Local
Titulado en Máster en Dirección Pública Local. Especialidad Empleo Público Local*

SUMARIO:

1. Introducción y contextualización del problema
2. El acceso al empleo público en condiciones de igualdad
3. Las bases de selección de personal y las convocatorias
 - 3.1. Diferencias y vinculación entre ambas
 - 3.2. Modificación de las bases y las convocatorias
 - 3.3. Impugnación
4. Los órganos de selección de personal
 - 4.2. Tipología, composición y principios de actuación
 - 4.3. Paridad de género, especial referencia
 - 4.4. Discrecionalidad técnica
5. La entrevista personal como parte del proceso selectivo
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

En un momento como el actual, en el que vivimos una pandemia mundial sin precedentes en los últimos 100 años¹, con una contracción del PIB en España de entorno al 12% aproximadamente², agravado en gran medida por el cierre temporal y la reducción

¹ No se recuerda una pandemia de tal magnitud desde la gripe española de 1918, coincidiendo con los últimos meses de la I Guerra Mundial (1914-1919). Recibió ese nombre porque España se mantuvo neutral en la Guerra, siendo el único país que no trató de ocultar datos sobre la enfermedad. Se estima que el número de muertos alcanzó de 20 a 50 millones en todo el mundo, con tasas de mortalidad entre los infectados de entre el 10 y el 20 por ciento.

HUGUET PANÉ, Guiomar. “Grandes pandemias de la Historia”. *Historia National Geographic*, 14 de mayo de 2020. Puede consultarse en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/grandes-pandemias-historia_15178/1.

² Se estima que la del resto de países de la UE se sitúa en torno al 9,5%: Italia (-9,9%), Croacia (-9,6%), Francia (-9,4%) Portugal (-9,3%). Según datos de EUROPA PRESS. “Bruselas empeora al 12,4% la caída del PIB de España este año, la mayor de toda la UE”. Sección Economía EUROPA PRESS, 5 de noviembre de 2020. Puede consultarse en: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-bruselas-empeora-124-caida-pib-espana-ano-mayor-toda-ue-20201105110730.html>.

de la actividad económica en sectores claves para nuestro país como la hostelería y el turismo, el acceso al empleo público se antoja una salida profesional necesaria y de rescate para buena parte de los ciudadanos residentes en España.

Toda esta situación, fruto del COVID-19, ha venido a apuntillar la tendencia ascendente que se venía observando en los últimos años, de participación en procesos selectivos de las Administraciones Públicas (y en particular, de las Entidades Locales) por parte de los ciudadanos. Podríamos pensar que esto ha venido motivado por la situación económica vivida en España desde el año 2008, pero sea o no la causa, es evidente que el número de solicitudes de participación en estos procesos selectivos se ha incrementado vertiginosamente durante los últimos años.

Por experiencia personal, se ha podido observar durante el segundo semestre del desafortunado año 2020, cómo el número de instancias para participar en procesos selectivos (la mayoría de personal laboral temporal, con duración de contratos de hasta 12 meses) se ha multiplicado hasta por 4, contrastando datos con compañeros Habilitados de otras Comunidades Autónomas que han venido a ratificar la elevada demanda de acceso al empleo público local durante la recta final de año. En particular, en el Ayuntamiento en el que presto servicios como titular³, tras efectuar la convocatoria de una plaza de Auxiliar Administrativo por 12 meses de duración, el número de participantes se elevó hasta la friolera de 93, cuando en procesos análogos celebrados en años anteriores (por ejemplo, en 2019), el número no ascendía de 25. Otros compañeros Habilitados han manifestado que, tras ocupar Secretarías de Entrada de 9.500 habitantes, han convocado pruebas selectivas para Bolsas de Auxiliar Administrativo con hasta 450 solicitudes de participación, lo que les ha impedido poder continuar con el proceso de selección por no disponer ni de local habilitado para el desarrollo de las pruebas, así como tampoco de personal suficiente para vigilar la celebración de las mismas.

Ante esta situación, la vía que le puede quedar a las Entidades Locales, y en particular a las de menos de 5.000 habitantes, es la de solicitar cooperación a las Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales, según corresponda, a efectos de proveerlos de local adaptado para el desarrollo de los procesos selectivos multitudinarios ante los que se tienen que enfrentar, así como de personal para la vigilancia del buen orden de los mismos, en base al artículo 36.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en lo sucesivo), tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).⁴

A mayor abundamiento, no debemos olvidar que la situación sanitaria actual viene exigiendo la celebración de estas pruebas ajustándose a las medidas de seguridad y distancia social pertinentes, lo que implica una distancia mínima de 2 metros entre aspirantes, así como disponer de la ventilación adecuada y suficiente en caso de celebrarse en espacios cerrados (lo cual resulta, muchas veces, un deseo más que una realidad). En

³ Ayuntamiento de Bóveda (Lugo), con una población, según cifras de 1 de enero de 2020, de 1.450 habitantes.

⁴ Art. 36.2: “A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o entidad equivalente: ...
d) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas. ...”

este sentido, y aunque se trate del Sector Público Autonómico, hemos de destacar cómo la Junta de Andalucía, a través de la Orden⁵ publicada en el BOJA del 12 de noviembre del 2020, introduce una rectificación de errores en una Orden anterior de 8 de noviembre, indicando que *“podrá realizarse exámenes presenciales siempre que no se convoquen a más de 50 opositores por sede, y no se concentre a más de 10 opositores por aula, y con la autorización expresa de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica.”*

Ante esta situación, parece complicado cubrir las necesidades de acceso al empleo público que demandan de forma exponencial los ciudadanos, así como articular las ofertas de empleo que aprueban las distintas Administraciones Públicas, y en especial la Local, debido a la escasez de recursos con los que cuentan, tanto personales como materiales. A todo ello, debemos sumar el hecho de que cuanto mayor sea el número de instancias de participación en los procesos selectivos, mayor será el número de reclamaciones y alegaciones que se efectúen a los mismos, polo que se antoja necesario dar una vuelta de tuerca más (si cabe) al nivel de responsabilidad y control que ostentamos los Habilitados Nacionales desde la aprobación de las bases y convocatoria, hasta la celebración y resolución de los procesos selectivos en nuestros Ayuntamientos. Realmente, cuando se asiste de forma cotidiana a Tribunales de selección de personal, es cuando se observa la complejidad del sistema y lo fácil que resulta transgredir el ordenamiento jurídico, dado que todo el aspecto procedimental que señalan las bases de las convocatorias y la Legislación vigente, entraña sin duda gran complejidad, como veremos a lo largo de este artículo en los epígrafes siguientes.

2. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN CONDICIONES DE IGUALDAD

El acceso de los ciudadanos a puestos de trabajo de las Administraciones Públicas (y en particular, por lo que respecta al presente artículo, de la Administración Local) está presidido por el reconocimiento constitucional del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes y conforme a los principios de mérito y capacidad (art. 23.2 de la Constitución Española - C.E. en lo sucesivo). Los requisitos para acceder al empleo público deben establecerse mediante referencias abstractas y generalizadas, deben guardar directa relación con los criterios de mérito y capacidad y no con otras condiciones personales o sociales, así como tener una justificación objetiva y razonable, teniendo en cuenta las características de los puestos a cubrir y las necesidades presentes y futuras en orden a la prestación de los cometidos asignados al personal que se pretende seleccionar. Dentro de estos parámetros, no puede negarse un amplio margen de libertad, tanto al Legislador como a la Administración, para dotar de contenido en cada caso a conceptos indeterminados como son los de mérito y capacidad⁶.

⁵ [Corrección de errores de la Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía \(BOJA n.º 219, de 12 de noviembre de 2020\).](#)

⁶ STSJ Extremadura 211/2007 (Sección 1ª, C-A), de 27 de septiembre.

El Estatuto Básico del Empleado Público (hoy refundido en el actual Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre- en adelante TREBEP) ha reafirmado en el artículo 55 los ya tradicionales principios rectores del acceso al servicio de las Administraciones Públicas. Como se sabe, en nuestro ordenamiento, el régimen de acceso a la función pública está expresamente presidido por el reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a “*acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes*” (artículo 23.2 C.E.) y por los criterios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública (artículo 103.3 C.E.). Ambos preceptos constitucionales guardan, como pone de relieve la generalidad de la doctrina jurídica y de la jurisprudencia, una relación estrecha. Es decir, que lo que la Constitución pretende es que ingresen en la función pública, mediante los procedimientos selectivos correspondientes, quienes, de entre los candidatos, reúnan mayores méritos y capacidad, sancionando cualquier otro resultado como contrario al principio y derecho fundamental a la igualdad jurídica⁷.

Esa conexión entre los mencionados artículos 23.2 y 103.3 C.E debe garantizar un acceso a las funciones y cargos públicos regido, únicamente, por los principios de igualdad, mérito y capacidad, pilares de la configuración de una función pública profesional, imparcial en sus actuaciones y siempre orientada al servicio, con objetividad, de los intereses generales. Esta máxima presenta numerosas dificultades de aplicación por la insistencia de las Administraciones Públicas (nos referiremos en particular a la Local) en el desarrollo de procedimientos selectivos que, con propósitos encubiertos, diseñan méritos y exigen requisitos de capacidad en el acceso a la función y al empleo públicos, que poco tienen que ver con unos principios constitucionales que se ven así abiertamente vulnerados.

Resulta adecuado llegar a la conclusión de que, formal y materialmente, el Estatuto (hoy refundido en Texto) ha querido resaltar el papel que juegan los principios básicos de igualdad, mérito y capacidad, diferenciándolo de esta manera de aquel que cumplen los expresados en el apartado 2 de su artículo 55⁸ que, como se aprecia, se centran más en las garantías de los sistemas selectivos y en las composición y actuación de los órganos de selección. Consideramos acertada esa diferenciación, aun cuando los principios del artículo 55.2 TREBEP sean instrumentos y exigencias necesarias para garantizar el acceso igual, sobre la exclusiva vigencia del mérito y la capacidad. Ello implica analizarlos de forma separada en los siguientes epígrafes del presente artículo.

Esta exigencia del principio de igualdad en acceso a los cargos y funciones públicas de los artículos 23.2 C.E. y 55 TREBEP es una manifestación más del derecho

⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos DL, 2001. Pág. 114.

⁸ a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.

b) Transparencia.

c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

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

a la igualdad jurídica consagrado, en términos generales, en el artículo 14 de nuestra Carta Magna⁹, que goza, de sustantividad propia.

A pesar de esa clara derivación, es necesario atribuir sustantividad al derecho de acceso a los cargos y funciones públicas para evitar que se convierta en una simple concreción del principio general de igualdad consagrado en el artículo 14 del Texto Constitucional. En su aplicación al ámbito del acceso a los empleos públicos, la relación entre ambos preceptos (artículos 14 y 23.2 C.E.) pone de manifiesto el plus de protección que otorga el artículo 23.2 por relación con el artículo 14 C.E., de manera que, si el 23.2 no se hubiera interpretado extensivamente, proyectándolo y alcanzando a la función pública en las diversas manifestaciones del régimen jurídico de los funcionarios, es evidente que el mero principio de igualdad ante la Ley no habría podido dar cobertura a no pocas demandas de amparo que, incluso, han prosperado. Por tanto, aun cuando el derecho consagrado en el art. 23.2 C.E. es una especificación del derecho a la igualdad (artículo 14 C.E.) es incuestionable el mayor alcance y operatividad de aquél en su proyección al régimen jurídico funcional¹⁰.

El principio de igualdad en el acceso, y en la permanencia, a los empleos públicos, impide la producción de discriminaciones, por ninguna circunstancia que puedan producir situaciones de superioridad o de inferioridad de unos aspirantes respecto de otros. A la luz de artículo 23 C.E. y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC en lo sucesivo), podemos concluir que del artículo 23 no nace derecho subjetivo alguno a la ocupación o desempeño de funciones específicas, sino simplemente, el derecho a participar, cuando proceda, en las oportunas pruebas selectivas¹¹. Es decir, es constitucional establecer requisitos (objetivos) para permitir la participación en las pruebas de acceso, por lo que una interpretación del artículo 23.2 C.E. relativa a que toda persona, por el hecho de serlo, esté en condiciones de acceder al desempeño de cualquier cargo, profesión, función u oficio, no sería ajustada a derecho, ya que para esto es indispensable estar en posesión de una titulación específica, de unos conocimientos que no son patrimonio de todos, de una determinada edad, del cumplimiento de determinadas pruebas, etc., siendo, por ende, aplicable el artículo 103.3 de la propia Constitución, regulador del acceso a la función pública “*de acuerdo con los principios de mérito y capacidad*”¹².

Esa encomienda al Legislador ordinario de la tarea de fijar los requisitos objetivos, los méritos y capacidades que han de exigirse en los procedimientos de selección, provisión o promoción, le otorgan un amplio margen de libertad en la fijación, concreta, de los mismos, sin más límite que la prohibición de referencias individualizadas y concretas que, por crear desigualdades arbitrarias, sean incompatibles con los principios de mérito y capacidad¹³. Por tanto, deben establecerse de forma abstracta los requisitos exigidos en las pruebas, excluyendo referencias individualizadas y concretas, de manera

⁹ Vid. STSJ Galicia 901/2004 (Sección 1ª, C-A), de 3 de diciembre (F.J.2º)

¹⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Régimen jurídico de la Función pública y jurisprudencia constitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, ISSN 0214-6185, núm. 12, 1992. Pág.73.

¹¹ Véase STC 50/1986, de 23 de abril.

¹² STC 50/1986, de 23 de abril.

¹³ Vid. STC 67/1989, de 18 de abril y STS (Sección 7ª, C-A), de 15 de diciembre de 2011, rec. 6695/2010 (F.J. 4º)

que no sean discriminatorios mediante una referencia, explícita o encubierta, “*ad personam*”.

En definitiva, existe una conexión necesaria entre los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución que deben garantizar un acceso a las funciones y cargos públicos regido, únicamente, por los principios de igualdad, mérito y capacidad, pilares de la configuración de un empleo público profesional, imparcial en sus actuaciones y siempre orientado al servicio, con objetividad, de los intereses generales¹⁴. Por tanto, de un estudio pormenorizado de la amplia jurisprudencia del TC¹⁵, parece claro concluir la reciprocidad existente entre el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 C.E. y los principios de mérito y capacidad que deben regir dicho acceso, según el artículo 103.3 C.E.

Llegados a este punto no podemos obviar el principio de publicidad, que a pesar de no encontrarse recogido en la C.E. en cuanto al acceso a la función pública se refiere, el TC lo considera como requisito “*sine qua non*” para el acceso en condiciones de igualdad a la función pública.¹⁶

Todo lo anteriormente indicado debe complementarse, necesariamente, con lo regulado en las respectivas Leyes de Función Pública que apruebe cada Comunidad Autónoma en desarrollo del EBEP (hoy TREBEP), destacando en Galicia la Ley 2/2015, de 29 de abril, de Empleo Público (LEPG en lo sucesivo), cuyo artículo 49 regula los principios generales¹⁷ que han de presidir la selección de los empleados públicos. En el caso de Andalucía, no se dispone de Ley de Función Pública aplicable a Entidades Locales, existiendo únicamente, a nivel autonómico, la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de Andalucía, no habiendo tenido lugar, en términos análogos, ese desarrollo legislativo a día de hoy, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el TREBEP (artículo 55).

¹⁴ Así lo ha venido entendiendo el TC al afirmar que “*el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso de las funciones públicas del artículo 103.3 de La Constitución (...)*” (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre y 67/1989, de 18 de abril).

¹⁵ Vid. SSTC 148/1986, de 25 de noviembre; 193/1987, de 9 de diciembre; 67/1989, de 18 de abril y 107/2003, de 2 de junio, entre otras.

Del mismo modo se pronuncia la STSJ Canarias 118/2013 (Sección 1ª, C-A, Santa Cruz de Tenerife), de 28 de febrero, F.J. 2º: “*El Tribunal Constitucional ha declarado que la Constitución impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los conceptos de mérito y capacidad. También, que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, ha de ponerse en necesaria conexión con estos mismos principios (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 193/1987, de 9 de diciembre) ...*”

¹⁶ Véase STC 85/1983, de 25 de octubre.

¹⁷ a) Igualdad, con especial atención a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de las personas con discapacidad.

b) Mérito y capacidad.

c) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.

d) Transparencia y objetividad en el desarrollo de los procesos selectivos y en el funcionamiento de los órganos de selección.

e) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

f) Independencia, confidencialidad y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

g) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

h) Eficacia, eficiencia y agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en el desarrollo de los procesos selectivos.

3. LAS BASES DE SELECCIÓN DE PERSONAL Y LAS CONVOCATORIAS

3.1. Diferencias y vinculación entre ambas

Adentrándonos ya de lleno en el núcleo grueso del presente artículo, no podemos abordarlo sin poner de manifiesto la estrecha relación existente entre las bases de un procedimiento selectivo y su convocatoria. A pesar de estar estrechamente relacionadas, no son lo mismo, ya que mientras que las bases regulan los procesos de selección de personal objeto de la convocatoria, la convocatoria se erige como una actuación posterior, que representa la oferta pública realizada a los posibles interesados que cumplan los requisitos de acceso para participar en el proceso selectivo en cuestión.

Las bases son o representan esencialmente un acto interno, sin producir efectos hacia terceros, mientras que la convocatoria es la manifestación externa de ese acto interno. Es decir, la convocatoria viene a ser el acto por el cual se decide la exteriorización del sistema de provisión, una vez aprobadas las bases del mismo, o como ha definido muy bien SERRANO GUIRADO¹⁸, “*es una invitación que hace la Administración a los administrados en quienes concurran determinadas condiciones para incorporarse profesionalmente al servicio de la función pública*”.

Así, podemos afirmar que las bases se configuran esencialmente como un acto interno, preparatorio del proceso selectivo a celebrar; por el contrario, la convocatoria se constituye como un acto externo, por el cual se otorga eficacia jurídica definitiva frente a terceros al contenido de las bases y sus consecuencias.

La convocatoria de un proceso selectivo y las bases reguladoras del mismo no pueden confundirse. Ambas son actos diferentes, pero estrechamente unidos, condicionadas entre ellas, ya que no puede haber convocatoria sin bases y éstas siempre condicionan la existencia de aquélla. Aunque son interdependientes, son diferentes como actuaciones dentro del mismo procedimiento.

Como ha venido a señalar algún sector doctrinal¹⁹, nos encontramos ante actos separables, si bien no separados, lo cual tiene especial transcendencia a efectos de posibles recursos contra la convocatoria. De todas formas, no hay duda alguna de que la correspondiente convocatoria deberá incluir siempre las bases del procedimiento selectivo, pero también es posible aprobar las mismas separadamente del acto de convocatoria, constituyendo bases específicas para un proceso selectivo concreto o bases generales que han de regir una serie de procesos selectivos que serán objeto de las pertinentes convocatorias.

En la Administración local, siempre se han considerado las bases y la convocatoria como actos diferenciados. Las bases eran aprobadas por el Pleno y la convocatoria por el Presidente, según establecía la LRBRL. Actualmente, a partir de la modificación operada

¹⁸ SERRANO GUIRADO, Enrique. *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1956. Pág. 17.

¹⁹ MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, Íñigo. *Régimen jurídico de la Función Pública y derecho al cargo*. Madrid: Civitas, 1995. Pág. 274.

por la Ley 11/1999, de 21 de abril, corresponde al Alcalde-Presidente la atribución de aprobar las bases y la convocatoria²⁰, pero eso no desfigura la dualidad de los dos actos y su diferenciación, aunque sean interdependientes. En la Administración local, las bases son previas y diferentes a la convocatoria, aunque también componen ésta. Esta separación nítida entre bases y convocatoria en las Corporaciones Locales se ve con claridad en el artículo 97²¹ y más aún en el artículo 102.1²² LRBRL, al considerarse dos actuaciones diferentes.

Continuando con lo dispuesto en el artículo 97 LRBRL anteriormente citado, relativo a los medios de publicidad de la convocatoria y de las bases, no está de más recordar en este punto la previsión del artículo 55.2 a) TREBEP, que, al regular los principios rectores del acceso al empleo público, consagra la publicidad de las mismas.

La publicidad de la convocatoria y de sus bases es, pues, una de las garantías esenciales con que cuentan los participantes para controlar la actuación de la Administración, y si bien ésta goza de amplia discrecionalidad en la elección del procedimiento selectivo y en la configuración y diseño de las exigencias generales, en su desarrollo no deja de estar sujeta a las reglas previamente establecidas y susceptibles de conocimiento por todos²³. Por tanto, no puede haber respeto al principio de igualdad sin la publicidad de la convocatoria y de sus bases rectoras.

La primera manifestación práctica de ese principio de publicidad en todo procedimiento selectivo tiene lugar con la convocatoria. Así, la finalidad de la convocatoria y el principio de publicidad en la provisión están estrechamente unidos.

Este principio de la publicidad fue recogido por el TC en sus primeros años de funcionamiento, resaltando la importancia del mismo.²⁴

Esa finalidad de publicidad o de publicación se conexiona con la propia naturaleza de la convocatoria, de invitación u oferta hacia los posibles interesados, lo que está potenciando el principio constitucional de la igualdad y, a su vez, es consecuencia de él. El propio Tribunal Supremo (TS en adelante) ha resaltado en múltiples sentencias esta finalidad de la convocatoria en los procesos selectivos, basada fundamentalmente en su publicidad o publicación²⁵.

²⁰ Art. 21.1 g) LRBRL.

²¹ Art. 97: "Los anuncios de convocatorias de pruebas de acceso a la función pública local y de concursos para la provisión de puestos de trabajo deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

Las bases se publicarán en el «Boletín Oficial de la Provincia», salvo las relativas a las convocatorias de pruebas selectivas para la obtención de la habilitación de carácter nacional, que se publicarán en el Boletín Oficial del Estado".

²² Art. 102.1: "Las pruebas de selección y los concursos para la provisión de puestos de trabajo, a que se refiere el presente capítulo, se registrarán por las bases que apruebe el Presidente de la Corporación, a quien corresponderá su convocatoria."

²³ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. *El acceso al empleo público*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2005. Pág. 45.

²⁴ STC 85/1983, de 25 de octubre:

"La publicación es algo esencial a la convocatoria y ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección" (F.J.5º).

"En cuanto a la publicación, es cierto que constituye requisito esencial de la convocatoria y que debe servir al objetivo de provocar la concurrencia y facilitar la divulgación. La publicidad es un elemento indispensable de exteriorización de la convocatoria" (F.J.8º).

²⁵ SSTS (Sección 7ª, C-A) de 22 de enero de 2014, rec.3578/2012; 1594/2019 (Sección 4ª, C-A), de 15 de noviembre y 1431/2017, de 25 de septiembre (F.J.5º): "La falta de publicación indicada, al contrario de lo que alega la representación procesal de la

En definitiva, la convocatoria que no se publica, no existe, por lo que la publicación es algo necesario y el Legislador se encarga de decirlo, así como dónde ha de hacerse y el tipo o clase de anuncio que hay que insertar. De esa necesidad de publicación se produce el efecto contrario: la nulidad de la convocatoria, cuando no se ha hecho pública en los medios y en las formas correspondientes. Así, la publicación como trámite esencial resulta obvio.

3.2. Modificación de las bases y las convocatorias

Por lo que respecta a la controvertida, y no en pocas ocasiones recurrente, posibilidad de acudir a la modificación de las bases y/o convocatorias en los procesos de selección de personal en las Entidades Locales, la normativa estatal es tajante en este punto, al señalar el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (RGI en lo sucesivo), en su artículo 15.5 que *“Las convocatorias o sus bases, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁶”*. Es importante destacar que, si bien en el ámbito Local no existe previsión expresa al respecto, la propia naturaleza jurídica de las citadas figuras, como actos administrativos plúrimos, obliga a reconducir su modificación al ámbito de la revisión de oficio, además de tener que reclamar la aplicación supletoria de la legislación estatal al respecto, en este caso el RGI.

De todas formas, hay que distinguir varias situaciones al respecto, dado que las soluciones no son tan simples como puede deducirse de las previsiones legales anteriormente citadas. Dentro de la casuística local, podemos contemplar, en primer lugar, el supuesto de que la convocatoria y las bases no se encuentran publicadas; en este caso, estamos en presencia de un acto administrativo que no ha desplegado su eficacia jurídica, pues todavía no se ha dado cumplimiento a una de las exigencias básicas, que no es otra que su publicación, por lo tanto, no existe ningún inconveniente legal para la modificación de las mismas, siempre que se respeten los límites legales, es decir, el respeto al ordenamiento jurídico, al principio de igualdad y al interés público, no siendo necesario acudir a ningún procedimiento especial de modificación.

En este sentido, tenemos diferentes pronunciamientos judiciales al respecto, como el del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo), al entender que la revocación de la convocatoria no publicada puede

Administración demandada, supone el incumplimiento de un requisito esencial del procedimiento selectivo que incide en el ejercicio de los derechos fundamentales que rigen el acceso a la función pública en cuanto que se ha restringido la publicidad de la convocatoria colocando a los ciudadanos que residen en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en una posición diferente a aquellos que tienen su residencia fuera de dicha Comunidad Autónoma”.

²⁶ Referencia que se debe entender realizada, en la actualidad, a las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante) y de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP en lo sucesivo), respectivamente.

fundamentarse en la potestad de autoorganización, y los terceros deberían soportarla por poseer meras expectativas²⁷.

En segundo lugar, cuando tanto la convocatoria como las bases han sido objeto de publicación, éstas adquieren proyección externa motivada por su publicidad, por lo que desde el momento en que algún aspirante presenta su instancia, se establece una relación jurídica entre Administración convocante y aspirante, por lo cual, solo podrá ser modificada con sujeción estricta a las normas de la LPACAP y la LRJSP, dada su naturaleza jurídica de acto administrativo y su consideración como ley del concurso o de la oposición.

De hecho, la jurisprudencia ha considerado que la convocatoria se configura como un acto con capacidad para generar expectativas y establecer relaciones jurídicas entre quien o quienes están interesados en participar en el proceso de selección y cumplen con los requisitos de acceso, y la Administración Pública competente. Entiende también, que las bases de la convocatoria no pueden alterarse con el pretexto de fijar criterios diferentes que se apliquen por igual a todos los aspirantes²⁸, así como que la convocatoria, una vez publicada, no puede ser objeto de revisión por parte de la propia Administración sino es utilizando los procedimientos de revisión de oficio de sus actos administrativos.

En tercer lugar, otra cuestión a tener en cuenta dentro de esta casuística de modificación de convocatoria y/o bases, sería el hecho de si hay o no lista de admitidos, pues una vez que hay aspirantes admitidos al procedimiento, la expectativa se cualifica hasta convertirse en derecho subjetivo a la prosecución del procedimiento anunciado, aunque hay algún pronunciamiento discordante con el criterio jurisprudencial y doctrinal, general y pacífico, que califica la admisión de un aspirante como mera expectativa, y no como acto declarativo de derechos con lo que cabe su revocación de plano²⁹.

A tenor de lo expuesto, debemos reiterar que, la posición general, es que, si se revoca o modifica una convocatoria con aspirantes admitidos sin seguir el procedimiento propio de la revisión de actos declarativos de derechos, será inválida tal revisión por inobservancia del procedimiento legalmente establecido. La Administración convocante, y el órgano de selección por cuenta de aquélla, están obligados a impulsar el procedimiento a su término. Por tanto, hay que tener presente que los actos y acuerdos que despiertan expectativas cualificadas o con efectos favorables no pueden ser dejados sin efecto caprichosamente, y en ese sentido se manifiesta el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), que declara nula la modificación del sistema selectivo de oposición por el de concurso-oposición efectuada por el Alcalde, sin haber acudido a la declaración de lesividad por el Pleno, señalando en relación a la convocatoria que: *“ha de interpretarse que un acto es favorable, en tanto no sea lo contrario, esto es desfavorable, como claramente se desprende de una interpretación sistemática del artículo 103 y 105, que*

²⁷ STSJ Castilla- La Mancha 58/2002 (C-A), de 18 de mayo.

²⁸ STSJ Castilla-La Mancha 315/2004 (C-A), de 19 de mayo.

²⁹ STSJ Castilla y León 835/2004 (C-A), de 21 de mayo.

permite, por excepción la revocación por la propia Administración de los actos desfavorables o de gravamen”.³⁰

A sensu contrario, si todavía no ha tenido lugar la aprobación de las listas definitivas de admitidos, podrá procederse a la modificación de las bases y/o convocatorias, como ha venido a manifestar el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso), al indicar en su F.J.3º: “... Dicha Sentencia manifiesta que la convocatoria de las pruebas selectivas no constituye una oferta que la Administración hace a personas concretas, sino que la oferta se realiza y concreta por quienes se encuentren en las situaciones definidas en la misma y desean tomar parte en las condiciones allí establecidas, de manera que la Administración no se vincula definitivamente hasta que realiza actos de desarrollo de las bases (como aprobación de las listas definitivas de aspirantes admitidos) que supongan la aceptación de la oferta concreta realizada, momento a partir del cual surge y se manifiesta el derecho de los interesados a que el proceso se desarrolle conforme a las normas de la convocatoria y, en consecuencia, la sujeción de la Administración a los procedimientos de revisión de sus actos declarativos de derechos, pero mientras esta situación de aceptación no se haya producido no cabe hablar de derechos adquiridos, y, por lo tanto, la Administración puede proceder a modificar la convocatoria sin necesidad de sujetarse a tales procedimientos.”³¹

Dentro de toda esta casuística abordada, es preciso tener muy presente que el instrumento de la rectificación de errores, previsto en el artículo 109.2 LPACAP³², no está concebido para introducir las modificaciones que a posteriori se estime por parte del órgano que aprobó las convocatorias y sus bases, sino que tiene un alcance muy limitado, es decir, sólo es posible la corrección del error material, de hecho o aritmético, de comprobación fácil y directa; por ello, no es lícito pretender, con la excusa de una corrección de errores, modificar la convocatoria cuando ya ha tenido lugar la admisión de aspirantes, incluyendo ejercicios o criterios de valoración diferentes, lo que sería nulo de pleno derecho por efectuarse al margen del procedimiento propio de la revisión de oficio.

Finalmente, debemos tener en cuenta una posibilidad de modificación que altera todo el sistema anteriormente expuesto; en concreto, nos referimos al control de legalidad ex post, a la adopción del acuerdo aprobatorio, e incluso, en función de la celeridad de funcionamiento de la Administración, de su publicación, el cual supone la posibilidad de que se pueda exigir a la correspondiente Corporación Local que, sin acudir a los mecanismos de la revisión de oficio, proceda a rectificar o modificar su acto y lo adecúe al ordenamiento jurídico. Dicha posibilidad se encuentra establecida en el artículo 65.1 LRRL³³. Se trata de un control de legalidad, pudiéndose requerir a la Corporación Local para que rectifique o anule su acto y lo adecúe al ordenamiento jurídico. Es un mecanismo

³⁰ STS (Sección 7ª, C-A), de 12 de mayo de 2008, rec. 8535/2003.

³¹ STSJ Madrid 830/2000 (Sección 6ª, C-A), de 12 de mayo.

³² Art. 109.2: “Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.”

³³ Art. 65.1: “Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.”

muy oportuno, sin tener que recurrir a la vía lenta y más complicada de la revisión de oficio de los actos administrativos de la LPACAP. Se trata de otra vía de revisión, especial, en la que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o ambas al mismo tiempo, se erigen en defensoras del ordenamiento jurídico frente a las ilegalidades que pueda cometer una Corporación Local.

Así, las Administraciones mencionadas en el artículo 65.1 LRBRL tienen 15 días hábiles para requerir a la Corporación local a que cambie de posición y anule -o rectifique- el acto anterior. Si la Entidad Local atiende el requerimiento, estará obligada a anunciar en los correspondientes Boletines Oficiales lo afectado por la rectificación o anulación, indicando las causas que lo motivaron y abriendo, lógicamente, nuevo plazo de presentación de instancias, si la modificación fuera sustancial.

3.3. Impugnación

Por lo que se refiere a la problemática relativa a la impugnación de procesos selectivos por los aspirantes, teniendo en cuenta la numerosa jurisprudencia existente al respecto, debemos afirmar que existe en los Ayuntamientos un elevado porcentaje de litigios orientados a la impugnación de las bases de los procesos selectivos, por considerar que las mismas contienen prescripciones contrarias a la ley. En este sentido, debemos tomar como punto de partida la máxima del sometimiento tanto de los Tribunales o Comisiones Permanentes de Selección, como de la Administración, a las previsiones de las bases y de las convocatorias, a tenor de lo dispuesto en el artículo 15.4 RGI³⁴. En Galicia debemos referirnos al artículo 58.4 LEPG³⁵, estando a lo dispuesto a las previsiones del RGI en el supuesto de las Entidades Locales de Andalucía, debido a esa falta de desarrollo legislativo del TREBEP.

Pero ha sido la jurisprudencia la que, de manera más ilustrativa, ha dado forma a este principio, siendo el TS, desde la pionera Sentencia de 27 de junio de 1987 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), a cuyo F.J.3º instauró la axiomática fórmula que identificaba las bases de la convocatoria con la *“Ley del concurso que obliga a todos, concursantes, Tribunal y Administración”*. En similar sentido y más recientemente, ha venido a resaltar que esta vinculación incluye a todos los intervinientes, tanto a la Administración y a sus órganos calificadoros como a los aspirantes, como así lo recuerdan las SSTs de 22 de mayo de 2012 (recurso de casación 2574/2011), 18 de febrero de 2015 (casación 3464/2013) o 15 de junio de 2016 (casación 1418/2016).³⁶

Cabe destacar, por tanto, como la jurisprudencia posterior ha convertido en tendencia señalar que las bases de la convocatoria de un concurso (o de cualquier otra prueba selectiva) constituyen la ley a la que ha de sujetarse el procedimiento y la

³⁴ Art. 15.4: *“Las bases de las convocatorias vinculan a la Administración y a los Tribunales o Comisiones Permanentes de Selección que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas”*.

³⁵ Art. 58.4: *“Las convocatorias y sus bases se publicarán en el diario oficial correspondiente y vinculan a la Administración pública convocante, a los órganos de selección y a las personas que participen en el proceso selectivo.”*

³⁶ Vid. STS (C-A) de 19 de mayo de 1989 (EDJ 1989/5226) y STSJ Madrid 498/2018 (Sección 6ª, C-A), de 26 de julio.

resolución del mismo, de manera que, una vez firmes y consentidas, vinculan por igual a los participantes y a la Administración³⁷.

Todo ello deriva, entre otras normas, del artículo 15 RGI, tanto de sus apartados 4 como 5, cuyo contenido hemos de entender reproducido anteriormente. Siendo las bases de la convocatoria las reglas de juego que van a obligar a todos los participantes y a la propia Administración, el momento de impugnación del procedimiento selectivo debe ser, en principio, el del planteamiento de las bases de la convocatoria, a fin de que, de forma anticipada, se resuelvan las eventuales cuestiones de legalidad y, en el supuesto de que no sean impugnadas, el proceso se desarrolle conforme a las bases aceptadas de general aplicación, según diferentes pronunciamientos judiciales, pudiendo destacar la Sentencia 737/2016, de 29 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sección 2ª, Contencioso), donde declara la plena validez de la calificación definitiva de los aspirantes para un puesto en un Ayuntamiento, ya que ninguno de los vicios de nulidad denunciados durante el desarrollo de los ejercicios es contrario a las bases de la convocatoria, las cuales fueron aceptadas por la actora al no haberlas impugnado (F.J. 3º)³⁸.

Sin embargo, cada vez más, y con apoyo en una jurisprudencia ciertamente consolidada, el recurso contra estas bases se realiza en un momento posterior al de aprobación de las mismas (valoración de la fase de concurso, adjudicación final...), llevado a cabo por quienes, a la vista del resultado, no han obtenido el puesto al que aspiraban. Por tanto, ha sido la propia jurisprudencia la que ha abierto una posibilidad excepcional que elude la regla general de recurso previo a las bases, permitiendo su impugnación posterior sobre los actos finales del proceso selectivo. No obstante, debemos entender que el recurso en plazo es una obligación, no una elección, y la construcción jurisprudencial para la impugnación tardía no puede entenderse como una opción más de impugnación, pues los requisitos sentados por la jurisprudencia son ciertamente de aplicación excepcional, y, de no cumplirse estrictamente las exigencias jurisprudenciales, tal demora impugnatoria puede terminar en la inadmisión o la desestimación del recurso postrero por no haber impugnado voluntariamente las bases en su momento adecuado³⁹.

Por lo que respecta a la doctrina del TS para admitir la impugnación tardía de las bases, ésta queda resumida en una Sentencia de 22 de mayo de 2009, en la que el propio Tribunal concluye que, aunque se admite que las bases de un proceso selectivo no son un reglamento y en consecuencia no son susceptibles de ser impugnadas indirectamente, sí que forman parte del proceso selectivo que culmina con la resolución de éste, y, aunque no puedan ser impugnadas en la medida en que sean legales, tampoco la falta de impugnación de este acto sana o puede ser un impedimento para la impugnación del acto resolutorio del proceso selectivo, que sólo lo será en la medida en que fueran las bases conformes con el ordenamiento jurídico. Así, en su F.J.2º viene a indicar que: «...Admitiendo que existía una jurisprudencia que amparaba el principio de que no

³⁷ Vid. STSJ Navarra 541/2011 (Sección 1ª, C-A), de 22 de noviembre; STSJ Andalucía 360/2018 (Sección 2ª, C-A), de 26 de febrero y STSJ Murcia 179/2020 (Sección 2ª, C-A), de 27 de mayo.

³⁸ F.J.3º: "...En cuanto a la necesidad de que el adjudicatario de la plaza convocada tuviera conocimientos jurídicos, en ningún momento lo exigen las bases de la convocatoria que la actora aceptó y que son firmes al no haber sido recurridas..."

³⁹ Véase STSJ Murcia 737/2016 (Sección 2ª, C-A), de 29 de septiembre.

impugnadas las bases no puede después impugnarse el resultado, ésta ha ido modificándose, empezando por la posibilidad de que se impugnara si nos encontráramos ante un acto nulo de pleno derecho, después añadiendo el supuesto de violación de derechos fundamentales, aun cuando este puede incardinarse en el primero a tenor de lo dispuesto en el artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992⁴⁰, después permitiendo la impugnación, en el momento en que el resultado del proceso selectivo ha supuesto un verdadero perjuicio, ilegal, para quien no tiene la obligación de soportarlo, y finalmente en dos sentencias de esta Sala de 2 de marzo de 2009 se sostiene que: "...Una cosa es que, dentro del amplísimo margen de potestad discrecional que dispone la Administración para configurar las bases de un proceso selectivo, dentro por supuesto del absoluto respeto al ordenamiento jurídico, pueda disponer un contenido, que si se admite, no puede ser posteriormente cuestionado, y otra muy distinta que la falta de impugnación de las bases subsane las ilegalidades que aquellas puedan contener, pues ello supondría que el derecho sería disponible para la Administración y para las partes que lo consienten. Esto es el principio de que las bases son la ley del concurso, ha de entenderse, como ocurre igualmente en los contratos, que son la base de la relación contractual, en la medida en que sean conformes con el ordenamiento jurídico. En consecuencia, el consentimiento de las bases no puede convertirse en un obstáculo impeditivo a priori de la fiscalización de los actos administrativos, y no sólo ya por la técnica admitida de la nulidad de pleno derecho, que, al permitir la impugnación en cualquier momento, impediría la producción del consentimiento del acto, pues siempre podría reaccionarse contra el mismo en tiempo y forma. Ni tampoco, como también se ha admitido por la jurisprudencia, distinguiendo entre un primer momento, en que pueden impugnarse las bases, y otro, en que puede impugnarse la aplicación de estar en el acto resolutorio del proceso selectivo, cuando aquella es decisiva del resultado lesivo para el interesado, pues en efecto, la impugnación de bases conlleva generalmente un resultado dañoso para el propio impugnante, al paralizar o poder hacerlo el proceso selectivo, siendo así que, a pesar de que quien participa en el mismo pueda dudar de la legalidad de alguna de ellas, hasta que se produzca efectivamente su aplicación y ésta sea decisiva, puede no interesarle su aplicación" ...».⁴¹

No obstante, esa habilitación creada por la jurisprudencia tampoco debe confundirse con una autorización general para el planteamiento de un recurso extemporáneo, pues de no cumplir los requisitos básicos de esta doctrina, la impugnación puede resultar inadmitida, perdiendo así la oportunidad de su análisis en el momento adecuado. Y esta es la lógica del sistema, la posibilidad de volver en cualquier momento sobre unos actos que se pretenden nulos, habilitando al opositor para que plantee un recurso extemporáneo contra actos resolutorios posteriores a las bases, fundamentado en un ineludible motivo: la nulidad de pleno derecho de algún aspecto concreto de las bases de la oposición. Sin embargo, no basta alegar en una impugnación tardía cualquier infracción del ordenamiento jurídico, sino que la vulneración alegada debe ser una de las contenidas en el artículo 47.1 LPACAP, y como tal debe ser probada.

⁴⁰ Referencia que debe entenderse, hoy realizada, al art. 47.1 a) LPACAP.

⁴¹ STS (Sección 7ª, C-A) de 22 de mayo de 2009, rec. 2586/2005 (EDJ 2009/134870).

En conclusión, cabe afirmar que la impugnación extemporánea de las bases de un proceso selectivo de una oposición, o concurso oposición, no es una opción abierta a la libre decisión del recurrente, sino que se trata de una posibilidad sobrevenida permitida excepcionalmente por la jurisprudencia cuando cumpla básicamente los siguientes requisitos:

1º Las bases deben contener una previsión susceptible de incurrir en nulidad de pleno derecho (artículo 47.1 LPACAP) y no en anulabilidad (artículo 48 LPACAP).

2º La lesión del derecho se materializa en un momento posterior del proceso selectivo, no siendo previsible a la vista de las bases, motivo por el que no se procedió a su impugnación.

3º Ha de existir prueba en el expediente sobre la nulidad alegada.

4º No puede resultar de aplicación general o inespecífica, debiendo ser excluyente para un tipo de candidatos frente a otros.

5º El recurso tiene que respetar la buena fe “contractual” y no representar una ventaja del recurrente para modificar y adaptar a su caso particular la puntuación una vez conocido el resultado del proceso⁴².

6º El recurso y los efectos de su total o parcial estimación deben respetar los legítimos intereses y derechos de quienes respetaron las reglas del juego.

En conclusión, podemos considerar que esta posibilidad creada por la jurisprudencia queda a medio camino entre la impugnación indirecta de los reglamentos (sin que las bases de la oposición constituyan un reglamento) y la revisión de oficio (sin la mayor garantía para el Administrado de la participación del Consejo de Estado u órgano equivalente), por lo que presenta disfunciones difíciles de resolver y produce resoluciones y sentencias que hay que contextualizar en cada caso a fin de no entrar en interpretaciones contradictorias.

Por todo ello, habrá que estar ante todo a las bases aprobadas para conocer la vinculación del recurso a la realidad concreta del puesto, a las características de éste según la Administración convocante y la normativa referenciada en cada caso, sin realizar equivalencias forzadas con un único fin, que no es la legalidad, sino el beneficio propio frente a los demás participantes⁴³.

⁴² Vid. STSJ Galicia 146/2015 (Sección 1ª, C-A), de 11 de marzo (F.J. 6º): “...En definitiva, no es el tribunal quien vulnera las bases sino el demandante con su torcida e ilegal interpretación...”.

⁴³ Véase STSJ Galicia 146/2015 (Sección 1ª, C-A), de 11 de marzo (F.J. 6º): “Sin embargo, cada proceso selectivo tiene su dinámica propia y se rige por las bases específicas de cada convocatoria, sin que sea posible la analogía con otros procesos selectivos diferentes, pues el artículo 4.1 del Código Civil (EDL 1889/1) dispone que “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”..., ...”pues nunca podría acudirse a las bases de un proceso selectivo distinto para decidir sobre la valoración y puntuación de los aspirantes”.

4. LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL

4.1 Tipología, composición y principios de actuación

Una de las cuestiones esenciales en los procesos selectivos de las Entidades Locales, viene constituido por los órganos o Tribunales de selección de personal, sujetándose el resultado de las pruebas selectivas a la consideración final de éstos. El punto de partida, a nivel legislativo, vendría constituido por los artículos 55.2⁴⁴ apartados c) y d), así como 60⁴⁵ y 61.4 TREBEP, pudiendo destacar en Galicia, como anteriormente mencionamos, los artículos 49 LEPG (principios generales, ya reproducido) y 59⁴⁶ (órganos de selección), debido a ese desarrollo legislativo operado tras la entrada en vigor del EBEP (hoy TREBEP) que en Andalucía todavía no se ha llevado a término, por lo que estaremos a lo dispuesto en los mencionados artículos del Texto Refundido a la hora de desarrollar el contenido de este epígrafe.

A la vista del TREBEP, podemos observar como con el Estatuto se ha intentado modernizar y profesionalizar tanto el funcionamiento como, sobre todo, la composición de dichos órganos. No obstante, destacan las escasas previsiones que el Texto Refundido dedica a los órganos de selección. El artículo 60, con tres apartados, impone el carácter colegiado de estos órganos y refuerza las garantías de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros. A las máximas contenidas en el precepto de referencia deben añadirse los principios rectores que, previstos en los artículos 55.2 y 61 (este último regula los

⁴⁴ Art. 55.2: “Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación ...

c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección...”.

⁴⁵ Art. 60: “1. Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.

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

3. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.”

⁴⁶ Art. 59: “1. Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros y de paridad entre mujeres y hombres en el conjunto de las convocatorias de la oferta de empleo público respectiva.

2. En ningún caso pueden formar parte de los órganos de selección:

a) El personal de elección o de designación política.

b) El personal funcionario interino o laboral temporal.

c) El personal eventual.

d) Las personas que en los cinco años anteriores a la publicación de la convocatoria hubieran realizado tareas de preparación de aspirantes a pruebas selectivas o hubieran colaborado durante ese período con centros de preparación de opositores.

3. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse esta en representación o por cuenta de nadie.

4. Los miembros de los órganos de selección deben pertenecer a un cuerpo, escala o categoría profesional para el ingreso en el cual se requiera una titulación de nivel igual o superior al exigido para participar en el proceso selectivo.

5. Los órganos de selección actúan con plena autonomía en el ejercicio de su discrecionalidad técnica y sus miembros son personalmente responsables de la transparencia y objetividad del procedimiento, de la confidencialidad de las pruebas y del estricto cumplimiento de las bases de la convocatoria y de los plazos establecidos para el desarrollo del proceso selectivo.

6. La composición y régimen de funcionamiento de los órganos de selección se establecerá reglamentariamente.

7. Las administraciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley pueden crear órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos.”

sistemas selectivos) del Estatuto, se refieren directamente al régimen de los órganos selectivos, en particular los de independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, e imponen a los mismos la obligación de velar por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos⁴⁷.

Por lo que respecta a la tipología de los órganos de selección, el RGI, vigente en lo que no se oponga al TREBEP y hasta la aprobación de la normativa de desarrollo del Estatuto (hecho que no se ha consumado en la Comunidad Autónoma andaluza, remitiéndonos para Galicia a los preceptos citados anteriormente), distingue en su artículo 10 entre Tribunales y Comisiones Permanentes de Selección, manteniéndose en la misma línea el artículo 61.4 TREBEP (“*Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública*”).

Los Tribunales serán nombrados, salvo excepción justificada, en cada orden de convocatoria, a diferencia de las Comisiones Permanentes de Selección, encomendándose a ambos el desarrollo y la calificación de las pruebas selectivas. Estarán constituidos por un número impar de miembros, funcionarios de carrera⁴⁸, no inferior a cinco, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes. La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el cuerpo o escala de que se trate⁴⁹.

En cuanto a la composición y funcionamiento de las Comisiones Permanentes de Selección, nos remitimos a la Orden⁵⁰ encargada de su regulación, por resultar prácticamente inexistente su aplicación a las Entidades Locales objeto de estudio⁵¹.

Exige la Legislación⁵² imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección. En cuanto a la exigencia de imparcialidad, debemos recordar (como el TC⁵³ ha venido señalando) que presenta un contenido subjetivo, entendido como la prohibición de intervención a aquellos miembros que hayan tenido una relación previa indebida o inconveniente, y, por otro lado, un contenido objetivo, que al igual que en el caso anterior, impide la participación, pero a causa del objeto del proceso selectivo, por la que se asegura que los miembros del Tribunal participen sin haber tomado postura en relación con él. Todo ello ha de ponerse en relación con las causas de abstención y recusación previstas en los artículos 23 y 24 LRJSP, respectivamente, así como con la previsión del artículo 13.2 RGI (caso de Andalucía; en Galicia debemos remitirnos al artículo 59.2.d LEPG, ya reproducido), que impiden que formen parte de los órganos de

⁴⁷ Art. 61.1 TREBEP.

⁴⁸ El art. 60.2 TREBEP recoge quiénes no pueden formar parte de los órganos de selección (el personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual). Entendemos, por tanto, que el personal laboral sí puede formar parte de estos tribunales, pero con una serie de condiciones, tales como que se trate de personal laboral fijo y que el ámbito a que se circunscribe su participación sea para pruebas selectivas de su misma clase y oficio, es decir, para personal laboral.

⁴⁹ Art. 11 RGI.

⁵⁰ Orden TFP/516/2019, de 30 de abril, por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Selección.

⁵¹ Como excepciones, mencionar la Comisión Permanente de Selección del Ayuntamiento de Madrid, creada por acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de mayo de 2020 (BOAM n.º 8.644, de 22 de mayo).

⁵² Arts. 55.2 c) y 60.1 TREBEP; Art. 59.1 LEPG.

⁵³ Vid. SSTC 5/2004, de 16 de enero; 306/2005, de 12 de diciembre y 55/2007, de 12 de marzo.

selección aquellos funcionarios que hubiesen realizado tareas de preparación de aspirantes a pruebas selectivas en los cinco años anteriores a la publicación de la correspondiente convocatoria.

Por lo que respecta a la profesionalidad, se configura como un concepto jurídico indeterminado, resultando positiva la sustitución del requisito de la “*especialización*” (contemplado en la normativa derogada) por el de la “*profesionalidad*”, en el entendimiento de suponer un poco más, por exigirse de los miembros del órgano de selección su competencia por razón de la materia, no disponiendo sólo de competencia científica, sino que también deban tener dominio de las correspondientes técnicas selectivas. Por tanto, debe ser entendida como la posesión, por parte de los miembros de los órganos de selección, de la adecuada y suficiente formación sobre las materias que son objeto de examen en el proceso selectivo, así como de una formación específica como técnico seleccionador o expertos en técnicas de selección.

El reconocimiento de la profesionalidad como elemento esencial en la configuración de los órganos de selección por parte de la jurisprudencia es un hecho, y en este sentido ya se pronunció el TC en Sentencia 215/1991⁵⁴, de 14 de noviembre, así como el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en Sentencia de 5 de marzo de 2007⁵⁵, al considerar que la especialización del Tribunal calificador impone que la mayoría de los miembros cuenten con la titulación afín a la plaza convocada y que además su actuación y presencia se mantenga en todas las pruebas. Por ello, debemos distinguir los supuestos de falta de titulación de los miembros de los órganos de selección, de los de inadecuación de la titulación de los mismos.

En este sentido, la falta de titulación de los miembros del Tribunal determina la nulidad radical de las actuaciones del Tribunal de selección en un proceso selectivo; la composición del Tribunal por miembros que no ostenten igual o superior titulación a la plaza que se pretende cubrir, supone una merma de los principios de mérito y capacidad y determina la anulación de lo actuado, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo -Granada-) de 21 abril de 2003, recurso n.º 5865/2002.⁵⁶

Asimismo, la inadecuación de la titulación, pese a ser de rango equivalente al exigido, también resulta insubsanable si pertenece a otro campo de conocimiento distinto al de la plaza convocada, como se desprende de la doctrina del TS⁵⁷.

En cuanto a la exigencia de la independencia de los integrantes del órgano de selección, implica que los órganos de selección no pueden estar sujetos a injerencias, presiones externas, ni a instrucciones de ningún tipo, traduciéndose en que no pueden

⁵⁴ F.J. 3º: “...las áreas de conocimiento a efectos de la designación de los miembros de las Comisiones encargadas de resolver los concursos sean homogéneas respecto de las plazas objeto del concurso”.

⁵⁵ STS (Sección 7ª, C-A) de 5 de marzo de 2007, rec. 508/2002 (EDJ 2007/15888).

⁵⁶ Vid. STSJ Andalucía 3710/2013 (Sección 3ª, C-A- Granada), de 23 de diciembre.

⁵⁷ Véase STS (Sección 7ª, C-A) de 5 de marzo de 2007, F.J.3º: “...pues mientras en éste se concretaba la exigencia de cumplimiento del principio de especialidad estableciendo el requisito de que en los tribunales calificadores... al menos la mitad más uno de sus miembros deberá poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso...”.

intervenir en nombre, representación o por cuenta de nadie⁵⁸, incluidos aquí los sindicatos o el Consejo de Administración de la Sociedad.

Podemos entender, de una forma muy clara, que el artículo 60.3 TREBEP está prohibiendo la presencia de representantes sindicales como tales (actuando en representación y a cuenta de las organizaciones sindicales) en los órganos de selección del personal de las Administraciones Públicas, así como la presencia de los representantes de otras asociaciones, colegios profesionales, órganos unitarios de representación del personal o cualquier otra entidad representativa de interés.

Por último, señalar que el incumplimiento de las reglas de composición de los órganos puede dar lugar a la declaración de nulidad de pleno derecho de los procesos selectivos correspondientes, con las consecuencias que podemos imaginar. Por ello, las Entidades Locales han de ser especialmente cautas en el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable anteriormente citada.

4.2. Paridad de género, especial referencia

Dentro de los requisitos de composición de los órganos de selección de personal en las Entidades Locales, se encuentra el de la paridad de género o composición paritaria entre mujeres y hombres⁵⁹, al que pretendemos darle un tratamiento diferenciado debido a la importancia que reviste. Se trata de una previsión para llevar a cabo de forma positiva el principio de igualdad de hombres y mujeres regulada en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, siendo a su vez una manifestación del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de nuestra C.E.⁶⁰ El principio de igualdad por razón de sexo se ha convertido en los últimos años en una preocupación política, social y jurídica en orden a la consecución de la remoción de todos los obstáculos que impidan una efectiva y plena equiparación entre mujeres y hombres.

Las políticas públicas que afectan a las actuaciones de los poderes públicos y privados se impregnan de esta preocupación, tratando de articular mecanismos e instrumentos que favorezcan la plena igualdad.

Por tanto, en la composición de los órganos de selección debe procurarse la paridad entre hombres y mujeres, en línea con lo previsto en el artículo 51 d)⁶¹ de la Ley Orgánica 3/2007. Para el concreto ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 53⁶² de dicha Ley Orgánica establece con carácter imperativo el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los tribunales y órganos de selección

⁵⁸ Art. 60.3 TREBEP: “La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie”.

⁵⁹ Arts. 60.1 TREBEP y 59.1 LEPG.

⁶⁰ Art. 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”

⁶¹ Art. 51: “Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán: ...

d) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración. ...”

⁶² Art. 53: “Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.”

de personal, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas. La cuestión gira, por tanto, en torno a la noción “*presencia equilibrada*”, que viene siendo definida de forma que, en conjunto, las personas de cada sexo no superen el 60 por ciento ni sean menos del 40 por ciento⁶³.

En este sentido, debemos destacar como la jurisprudencia del TS, a través de diversos pronunciamientos, ha venido a ratificar esta regla del 60-40%, por considerar que “...*el principio de composición equilibrada de mujeres y hombres del artículo 53 de la Ley Orgánica 3/2007, concretado en los términos de su disposición adicional primera ...consiste en un mandato cuyo incumplimiento puede determinar la nulidad del proceso selectivo o de alguno de sus trámites atendiendo a las particulares circunstancias de cada caso*”.⁶⁴

Por tanto, podemos apreciar como el incumplimiento de las reglas de composición de los órganos de selección, en materia de igualdad de género, puede comportar, igualmente, la declaración de nulidad de pleno derecho de todo o parte del proceso selectivo, según las peculiaridades de cada supuesto, no quedando la paridad exenta de ese tratamiento judicial, al igual que ocurre con las restantes reglas de composición de los órganos de selección. Precisamente, esta misma línea es seguida por el propio artículo 10⁶⁵ de la Ley Orgánica 3/2007, que contempla la nulidad de todos los actos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo.

Ante estas previsiones, las Entidades Locales han de ser especialmente cautas en el cumplimiento de lo dispuesto en materia de paridad, objetivo que a veces resulta de difícil cumplimiento, debido a la falta de personal en los pequeños Ayuntamientos y a la escasa disponibilidad de funcionarios o personal laboral fijo de otras Corporaciones Locales para poder asistir a procesos de selección de personal de otras Administraciones.

Aunque de la lectura del Artículo 60.1 TREBEP parezca que se establece una tendencia o recomendación menos exigente, en cuanto a la paridad, que la del artículo 53 L.O. 3/2007, lo cierto es que la tendencia jurisprudencial⁶⁶ viene a determinar la nulidad de pleno derecho en los procesos selectivos por incumplimiento de esa regla de composición.

4.3. Discrecionalidad técnica

La discrecionalidad técnica, entendida como uno de los principios que han de regir la actuación⁶⁷ de los órganos de selección en las Entidades Locales, ha sido definida por algún sector doctrinal como la “*capacidad autónoma de valoración de los méritos y*

⁶³ Vid. Disposición Adicional 1ª L.O. 3/2007, de 22 de marzo.

⁶⁴ STS 1272/2020 (Sección 4ª, C-A), de 8 de octubre (F.J.6º).

⁶⁵ Art. 10: “*Los actos y las cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo se considerarán nulos y sin efecto, y darán lugar a responsabilidad a través de un sistema de reparaciones o indemnizaciones que sean reales, efectivas y proporcionadas al perjuicio sufrido, así como, en su caso, a través de un sistema eficaz y disuasorio de sanciones que prevenga la realización de conductas discriminatorias.*”

⁶⁶ Véase STS 1272/2020 (Sección 4ª, C-A), de 8 de octubre (F.J.6º).

⁶⁷ Ver arts. 55.2d) TREBEP y 59.5 LEPG.

*capacidades de los candidatos por parte de los miembros del órgano de selección, dentro de los términos de las convocatorias y sus bases”.*⁶⁸

Sin embargo, ha sido la jurisprudencia la encargada de confeccionar la denominada doctrina de la discrecionalidad técnica a través del TS y del TC, caracterizada por el permanente esfuerzo de ampliar al máximo y perfeccionar el control jurisdiccional previsto constitucionalmente frente a toda actuación administrativa. La legitimidad de lo que, doctrinalmente, se conoce como discrecionalidad técnica, fue objeto de reconocimiento por la STC 39/1983, de 16 de mayo, que justificó y explicó su alcance respecto al control jurisdiccional⁶⁹.

Posteriormente el TS⁷⁰ vino a reconocer un margen de discrecionalidad de los órganos de selección, calificándola como técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emite acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, reservándose los Tribunales el control de la actividad discrecional no técnica de la Administración, como sería competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que destacan el mérito y la capacidad del artículo 103 C.E.

La evolución jurisprudencial posterior⁷¹, en aras de perfeccionar el control jurisdiccional y definir los espacios donde este control puede operar con normalidad, completó y aclaró esos límites inicialmente enunciados mediante la distinción, dentro de la actuación de valoración técnica, entre el "*núcleo material de la decisión*" (estricto dictamen o juicio de valor técnico) y sus "*aledaños*" (comprenderían, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades).

Esas actividades preparatorias o instrumentales serían las encaminadas a delimitar la materia que vaya a ser objeto del juicio técnico, a fijar los criterios de calificación que vayan a ser utilizados y a aplicar de forma individualizada dichos criterios a cada uno de los elementos materiales que constituyan el objeto de la valoración; esto es, serían los pasos que resultan necesarios para llegar a la estimación cualitativa finalmente contenida en el estricto juicio técnico. En cuanto a las pautas jurídicas, estarían encarnadas por el derecho a la igualdad de condiciones que asiste a todos los aspirantes, por la necesidad de que el criterio de calificación responda a los principios de mérito y capacidad, y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

⁶⁸ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Págs. 399-400.

⁶⁹ "Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados. Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, (...)"

⁷⁰ STS de 5 de octubre de 1989 (Véase STSJ Madrid 18/2018 -Sección 6ª C-A-, de 15 de enero, F.J.6º).

⁷¹ Vid. STC 215/1991, de 14 de noviembre.

Un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico. Uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos⁷² y, en el criterio del TS, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación⁷³.

La fase final de la evolución jurisprudencial⁷⁴ la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto, se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Adicionalmente, el TS⁷⁵ ha añadido 2 consideraciones:

1ª En el control jurisdiccional, el tribunal de justicia debe respetar siempre el margen de discrepancia que suele reconocerse como inevitable y legítimo en la mayoría de los sectores del saber especializado, no pudiendo convertirse en árbitro que dirima o decida la preferencia entre lo que sean divergencias u opiniones técnicas enfrentadas de peritos o expertos, por las siguientes razones: (i) un órgano jurisdiccional carece de conocimientos específicos para emitir un definitivo dictamen, desde una evaluación puramente técnica, que dirima lo que sean meras diferencias de criterio exteriorizadas por los expertos; (ii) la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadoros impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico; y (iii) el principio de igualdad que rige en el acceso a las funciones públicas (artículos 14 y 23.2 C.E.) reclama que los criterios técnicos que decidan la selección de los aspirantes sean idénticos para todos ellos.

2ª La siguiente consideración es complemento o consecuencia de la anterior, y está referida a las exigencias que debe cumplir la prueba pericial que resulta necesaria para demostrar ese inequívoco y patente error técnico que permitiría revisar el dictamen del órgano calificador. Tal pericia no puede limitarse a revelar una simple opinión técnica diferente, sino que tiene que incorporar elementos que permitan al tribunal de justicia formar, con total seguridad, su convicción sobre esa clase de error de que se viene hablando; y para ello, será necesario lo siguiente: (a) que la pericia propuesta identifique de manera precisa y clara los concretos puntos de desacuerdo técnico que advierte en el dictamen del órgano calificador; y (b) que señale fuentes técnicas de reconocido prestigio en la materia de que se trate que, respecto de esos concretos puntos, hayan puesto de

⁷² Art. 9.3 C.E.

⁷³ Vid. STS (Sala 3ª, C-A) de 10 de mayo de 2007, rec. 545/2002 (EDJ 2007/70476).

⁷⁴ Véase STS (Sala 3ª, C-A) de 10 de octubre de 2007, rec. 337/2004 (EDJ 2007/184440); STS (Sala 3ª, C-A) de 27 de noviembre de 2007, rec. 407/2006 (EDJ 2007/268986);

⁷⁵ STS 410/2018, de 14 de marzo.

manifiesto que son mayoritariamente valorados en el ámbito científico como expresivos de un evidente e inequívoco error.

Como razona el TS en Sentencia de 14 de marzo de 2018, es criterio mantenido reiteradamente por la jurisprudencia que las calificaciones asignadas por los tribunales u órganos administrativos que resuelven los procesos selectivos a los aspirantes, han de ser motivadas más allá de la expresión de la puntuación numérica atribuida cuando así se reclame, y que esa motivación ha de consistir en la explicación de los pasos dados para establecerla. Se produciría en estos casos, por tanto, una infracción de la jurisprudencia sobre la motivación de las decisiones de los tribunales calificadores, si además de la nota dada por cada uno de sus miembros a los respectivos ejercicios de los aspirantes no consta la explicación que conduce a ella, quedando fuera del llamado juicio de la discrecionalidad técnica⁷⁶. Así, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate.

Se deduce de lo expuesto que, cualquier infracción del ordenamiento, ya sea por cuestiones procedimentales o por razones de fondo, puede plantearse y hacerse valer a través de los mecanismos de impugnación o de revisión previstos legalmente, si bien las decisiones técnicas que emiten los órganos de selección sobre los aspirantes no pueden ser controladas ni en la vía administrativa ni en la vía judicial, salvo que el recurrente pueda acreditar que se ha producido una manifiesta arbitrariedad, un error patente o una clara desviación de poder. Esta inmunidad de la que gozan las decisiones técnicas de los órganos de selección está basada en una presunción iuris tantum de certeza y razonabilidad de su actuación, apoyada en la especialización, profesionalidad e imparcialidad de los mismos para realizar calificaciones, pudiendo sólo anularse sus decisiones, en lo que tienen de discrecionales, en caso de que se demuestre la voluntad viciada del órgano o la existencia de errores palmarios y groseros.⁷⁷

No podemos terminar la exposición de la discrecionalidad técnica sin ponerla en relación con la institución de la desviación de poder, entendida como un vicio de legalidad que se produce cuando se utilizan potestades administrativas para fines distintos a los previstos por la norma que habilite para ejercitar la potestad de que se trate. Desde un punto de vista subjetivo, afecta a todos los órganos de las Administraciones Públicas (incluida la Local), mientras que, desde un punto de vista objetivo, el plano donde principalmente se manifiesta es en el ejercicio de potestades discrecionales, aunque también puede aparecer en el uso de potestades regladas.⁷⁸

Por tanto, los órganos de selección de personal en las Entidades Locales deben tener especial cuidado para no excederse del margen de discrecionalidad⁷⁹ y no caer en

⁷⁶ Vid. STSJ Madrid 623/2018 (Sección 7ª, C-A), de 1 de octubre (F.J.8º) y STSJ Cantabria 60/2020 (Sección 1ª, C-A), de 21 de febrero (F.J.6º).

⁷⁷ Véase STSJ Galicia 146/2015 (Sección 1ª, C-A), de 11 de marzo (F.J.4º); SSTSJ Madrid 18/2018 (Sección 6ª, C-A), de 15 de enero (F.J.3º) y 498/2018, de 26 de julio (F.J.2º).

⁷⁸ Vid. STS 13 de octubre de 2004 (EDJ 2004/147883) y STS (Sección 7ª, C-A) de 15 de diciembre de 2011, rec.6695/2010 (F.J.5º)

⁷⁹ A propósito del margen de discrecionalidad o discrepancia, véase STSJ Galicia 146/2015 (Sección 1ª, C-A), de 11 de marzo (F.J.4º); SSTSJ Madrid 18/2018 (Sección 6ª, C-A), de 15 de enero (F.J.6º) y 623/2018 (Sección 7ª, C-A), de 1 de octubre (F.J.7º); STSJ Cataluña 633/2020 (Sección 4ª, C-A), de 14 de febrero (F.J.3º).

arbitrariedad, incurriendo en desviación de poder cuando esa actuación lleve encubierta fines distintos a los previstos en la norma.

5. LA ENTREVISTA PERSONAL COMO PARTE DEL PROCESO SELECTIVO

Uno de los puntos del proceso selectivo donde más entra en juego la discrecionalidad técnica de los órganos de selección, y por tanto mayor número de alegaciones y recursos se vienen concentrando en los Ayuntamientos, tanto en vía administrativa como contenciosa, es la llamada entrevista personal, objeto de análisis del presente epígrafe.

En cuanto a su regulación legislativa, se encuentra contemplada a día de hoy tanto en el artículo 61.5 TREBEP⁸⁰, como en los preceptos de las distintas Leyes de Función pública⁸¹ dictadas por las Autonomías en desarrollo del Estatuto (como ya avanzamos anteriormente, no es el caso de Andalucía, estando a nivel Local a lo dispuesto en el Texto Refundido del EBEP).

En cuanto al reconocimiento jurisprudencial de la entrevista como parte de los procesos de selección de personal, ya se empezó a consolidar a comienzos de los años 90⁸², erigiéndose la misma como un medio idóneo de computar el grado de madurez y dominio que el candidato demuestre sobre las materias o cuestiones a que vayan referidos los méritos alegados. En este sentido, el TS⁸³ no vino a considerar, de por sí, que la entrevista desnaturalice el concurso ni que sea contraria a su estructura, definiéndola como un medio de comprobación de los méritos alegados, sirviendo para hacer efectivos los principios de mérito y capacidad, y reafirmando la especial idoneidad de la entrevista para comprobar con ella que determinados méritos alegados corresponden en efecto al aspirante, y no se simulan con simples apariencias documentales.

No obstante, la jurisprudencia más reciente ha venido poniendo límites a las entrevistas personales. En ese sentido, el TS en Sentencia⁸⁴ de 22 de noviembre de 2016, tras recordar que los procesos selectivos para ingresar en el empleo público se rigen por los principios de igualdad, mérito y capacidad, por exigencia directa de los artículos 23.2 y 103.3 C.E., y que la jurisprudencia sentada por la Sección Séptima ha insistido que la necesaria motivación de las decisiones de los tribunales calificadoros o comisiones de selección no se satisface con la emisión de una calificación numérica y que, en los casos en que algún aspirante cuestione la que se le haya dado, bien por considerarla insuficiente en relación con sus propios méritos o con el contenido de sus ejercicios, bien por comparación con el trato dado a otros aspirantes, se debe explicar el camino seguido para

⁸⁰ Art. 61.5: “Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos.”

⁸¹ Art. 55.3 LEPG: “Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, estos podrán completarse, cualquiera que sea el sistema selectivo aplicable, con la superación de cursos y/o periodos de prácticas, con una exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente, podrán exigirse reconocimientos médicos.”

⁸² SSTS (C-A) de 14 de marzo de 1991 (EDJ 1991/2829); (C-A) de 20 de octubre de 1992, rec. 534/1989 (EDJ 1992/10246).

⁸³ STS 1633/1993 (Sala 3ª, C-A), de 17 de mayo.

⁸⁴ STS 2487/2016 (Sección 4ª, C-A), de 22 de noviembre.

la asignación de la calificación concedida, declara que los criterios de calificación *"deben establecerse previamente a la celebración de las pruebas y dar a conocer a los aspirantes también con anterioridad a la misma"*, debiendo justificarse su observación por parte del órgano de selección. Asimismo, añade la Sentencia que *"los procesos selectivos se desarrollan bajo el principio de publicidad"*, así como que *"precisamente, porque la publicidad es condición necesaria para asegurar el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, no cabe afirmar que haya fases de los procesos selectivos de carácter privado, ni que los aspirantes no tengan derecho a conocer los ejercicios de aquellos con los que compiten cuando reclamen su derecho fundamental a acceder al empleo público"*.

A la vista de lo expuesto, parece claro que el Legislador admite hoy la posibilidad de que las pruebas que establezcan los procesos selectivos puedan completarse con la celebración de entrevistas personales, y que las mismas puedan utilizarse, junto a otros instrumentos, para valorar, en los concursos, la adecuación de las personas candidatas al puesto de trabajo, además de la valoración de los méritos correspondientes.

Sin embargo, una cosa es que la legislación en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas contemple la posibilidad de celebrar entrevistas personales como complemento de los procesos selectivos, y otra muy distinta es que dichos instrumentos puedan ponerse en pie de igualdad con las restantes pruebas en que consista el proceso de selección, pues de ese modo, más que ante un instrumento para completar las restantes pruebas se estaría dando a la entrevista una relevancia tal, que resultaría decisiva o determinante a la hora de la selección de los aspirantes que hayan de formar parte del proceso selectivo, lo que excedería de la finalidad meramente complementaria prevista por el Legislador. Así, la entrevista personal sólo ha de servir para complementar, teniendo, como dice el TS⁸⁵, un *"papel secundario"*. Es decir, puede servir para matizar o perfilar el resultado de la puntuación final, pero no constituir una prueba decisiva y determinante de la puntuación total, con una importancia a la altura del resto de los méritos.

En este sentido, el TS, en una importante y reciente Sentencia⁸⁶ de 14 de octubre de 2020, viene a descartar la posibilidad de que la entrevista personal se configure como un elemento esencial del proceso selectivo, entendiendo que no resulta coherente con la finalidad de la fase de oposición reducir ésta a una entrevista personal, teniendo en cuenta que el supuesto de hechos consistía en un concurso-oposición, donde la entrevista representaba el 50% de la puntuación total. Por tanto, no resulta coherente su inserción en la fase de pruebas de evaluación de conocimientos o capacidad, concretamente en la fase de oposición, pues, por su propio significado y alcance, la entrevista es propia de la fase de concurso de méritos. Y menos aún lo sería cuando, como ocurre en el supuesto de hecho de la Sentencia, el objeto de la entrevista son los mismos elementos que integran el objeto de valoración de la fase de concurso, por lo que al coincidir el objeto de la misma -al menos parcialmente- con lo que constituye otra fase del proceso selectivo (los méritos alegados en la fase de concurso de méritos), supone en su conjunto un elemento desequilibrador del conjunto del proceso selectivo y vulnera, de facto, lo dispuesto en el artículo 61.6 párrafo segundo TREBEP, que establece: *"Sólo en virtud de ley podrá*

⁸⁵ STS (Sección 7ª, C-A), de 31 de mayo de 2008, rec. 47/2005 (EDJ 2008/97648).

⁸⁶ STS 3183/2020 (Sección 4ª, C-A), de 14 de octubre.

aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos".⁸⁷

La citada Sentencia del TS viene a declarar como doctrina de interés casacional, la disconformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público de un proceso selectivo a desarrollar por el sistema de concurso oposición, en el que la fase de oposición se reduzca a una entrevista personal que verse sobre aspectos del currículum vitae y méritos de los aspirantes⁸⁸.

Por otro lado, debemos destacar la necesidad de que el contenido de la entrevista quede documentado de cara a posibles impugnaciones en vía administrativa y/o contenciosa, resultando necesario que, en caso de no ser pública la misma, se grave o quede documentada en un acta su contenido, de tal forma que la puntuación que se otorgue a cada aspirante no sea, exclusivamente, en base a la valoración que hagan los miembros de los órganos de selección, lo que llevaría a una opacidad absoluta que impide a los aspirantes no sólo conocer los motivos de la puntuación que les ha sido otorgada, sino también, los que fundamentan las calificaciones de los restantes participantes en el proceso selectivo. Por ello, deberá ser objeto de publicidad, con carácter previo a su realización, el contenido sobre el que versará la entrevista y los criterios de puntuación o corrección de la misma, de tal forma que los aspirantes tengan conocimiento de los mismos antes de la realización de la prueba, quedando excluida la posibilidad de que la Administración los fije a posteriori⁸⁹.

A la vista de lo expuesto, resulta trascendental en un proceso selectivo que los aspirantes tengan conocimiento de los parámetros y criterios preestablecidos con que haya de desarrollarse y puntuarse la entrevista, si no, quedaría desnaturalizado por completo el proceso selectivo, careciendo de una prueba que pudiera cumplir la finalidad de valorar la adecuación de los conocimientos y capacidades de los aspirantes.⁹⁰

Finalmente, por lo que respecta a las entrevistas curriculares, debemos destacar la imposibilidad de que las mismas, como parte de un proceso selectivo, versen sobre cuestiones de índole personal y no aspectos curriculares. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia 360/2018,⁹¹ entendiendo que, si bien la entrevista curricular se configura como un concepto jurídico indeterminado, no cabe duda que, en esencia, este tipo de entrevistas se basan en repasar la trayectoria profesional y formativa del candidato, haciendo preguntas sobre el currículum. Así, la entrevista se configura, desde un punto de vista técnico jurídico, como una prueba que complementará, en su caso, los resultados obtenidos en los ejercicios realizados previamente en fase de oposición, con objeto de comprobar el currículum profesional al puesto de trabajo. La propia Sentencia falla anular el proceso selectivo

⁸⁷ STS 3183/2020 (Sección 4ª, C-A), de 14 de octubre (F.J.4º).

⁸⁸ STS 3183/2020 (Sección 4ª, C-A), de 14 de octubre (F.J.5º).

⁸⁹ Vid. STSJ Extremadura 211/2007 (Sección 1ª, C-A), de 27 de septiembre (F.J. 4º); STS (Sección 7ª, C-A) de 15/12/2011, rec. 6695/2010

⁹⁰ STS 3183/2020 (Sección 4ª, C-A), de 14 de octubre (F.J.4º).

⁹¹ STSJ Andalucía 360/2018 (Sección 2ª, C-A), de 26 de febrero (F.J. 5º)

respecto al tercer ejercicio, mandando repetir la realización de la tercera prueba que debe consistir en una entrevista curricular.

En definitiva, a la vista de lo anteriormente expuesto, debemos concluir que, las Entidades Locales, han de ser especialmente cautas con la posibilidad de introducir entrevistas como parte de la fase de concurso en un proceso selectivo, observando durante años en la Administración Local (especialmente, en Ayuntamientos de escasa población, personal y recursos) la práctica irregular de acudir al uso de las mismas de forma cotidiana, convirtiéndose en auténticas pruebas de fase de oposición para acceder al empleo público, con el objetivo de teledirigir el resultado de un proceso selectivo.

6. BIBLIOGRAFÍA

EUROPA PRESS. “Bruselas empeora al 12,4% la caída del PIB de España este año, la mayor de toda la UE”. Sección Economía *Europa Press*, 5 de noviembre de 2020. <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-bruselas-empeora-124-caida-pib-espana-ano-mayor-toda-ue-20201105110730.html>

FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. *El acceso al empleo público*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2005. Pág. 45.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Régimen jurídico de la Función pública y jurisprudencia constitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, ISSN 0214-6185, núm. 12, 1992. Pág. 73.

HUGUET PANÉ, Guiomar. “Grandes pandemias de la Historia”. *Historia National Geographic*, 14 de mayo de 2020. Puede consultarse en: <https://historia.nationalgeographic.com.es/a/grandes-pandemias-historia-15178/1>.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, Íñigo. *Régimen jurídico de la Función Pública y derecho al cargo*. Madrid: Civitas, 1995. Pág. 274.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid: Lex Nova, 2007. Págs. 399-400.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos DL, 2001. Pág. 114.

SERRANO GUIRADO, Enrique. *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1956. Pág. 17.



EL CONTRATO MENOR

Antonio José BERMEJO CHAMORRO

Secretario – Interventor Servicio de Asesoramiento Jurídico a Municipios. Área de Asistencia a Municipios. Diputación Provincial de Almería

Trabajo de Evaluación presentado para el: Curso de Estudios Avanzados sobre Contratación Pública Local (IV Edición)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Características del contrato menor.
3. Regulación del contrato menor en la LCSP.
4. La obligatoriedad del Plan Anual de Contratación
5. Especial referencia a la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON.
6. Fraccionamiento irregular del contrato.
7. Los contratos menores en las Entidades Locales inferiores a 5.000 habitantes.
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende abordar, desde una vertiente práctica, la controvertida figura del contrato menor.

Expuesto lo anterior, hemos de comenzar haciendo referencia a la normativa aplicable que viene constituida, fundamentalmente por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante nos referimos a ella de forma abreviada como LCSP 2017). Posteriormente la disposición final primera del R.D.-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales publicado en el «B.O.E.» 5 febrero y que entró en vigor el día 6 febrero 2020, da una nueva redacción al artículo 118 LCSP.

Resulta muy ilustrativo el cuadro elaborado por PINTOS SANTIAGO, J.¹, por la comparativa que realiza entre la normativa anterior y la que surge después de la modificación y que pasamos a plasmar a continuación:

<p style="text-align: center;">TEXTO VIGENTE HASTA 05.02.2020</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 06.02.2020</p>
<p>1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p> <p>En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.</p> <p>2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.</p>	<p>1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p> <p>2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.</p> <p>3. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.</p> <p>4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente</p>

¹ PINTOS SANTIAGO, J. *Todo sobre el Contrato Menor*. Wolters Kluwer. Abril 2020. Págs. 27, 28, 29.

<p>3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a). 2.º</p> <p>4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>	<p>solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.</p> <p>5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.</p> <p>Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>
---	---

Por lo que respecta a los cambios en la contratación menor introducidos por el Real Decreto 3/2020, de 4 de febrero, VILLANUEVA CUEVAS, Antonio² señala que deja al margen el objetivo de reducir al mínimo las adjudicaciones directas para, precisamente potenciar su uso. Y ello se produce porque elimina precisamente el requisito que más polémica ha generado tras la aprobación de la LCSP, a saber, la limitación de los contratos menores que podían ser adjudicados a un mismo empresario. A juicio de este autor los elementos esenciales de la reforma producida son los siguientes:

El informe justificativo de la necesidad del contrato y de la no alteración de su objeto para evitar la aplicación de los umbrales de la contratación menor. La primera novedad que se aprecia en la nueva redacción dada al artículo 118 es la incorporación de un apartado dos de dicho precepto que es una reunificación de dos de los requisitos procedimentales ya previstos en la redacción originaria del citado precepto, por un lado, la necesidad de informe motivando la necesidad del contrato (antiguo párrafo 2 del citado artículo 118.1), y por otro, de la obligación de justificar qué no se estaba alterando el objeto del contrato para evitar las reglas generales de la contratación (previsto en la primera parte del antiguo apartado 3 del citado precepto). En el actual apartado 2 del citado precepto se alude a un único informe justificativo de ambos extremos - necesidad del contrato y no fraccionamiento irregular de su objeto -por lo que el citado autor entiende que dicho informe debe ser conjunto. Ello facilitaría la tramitación del contrato menor, que es el objetivo pretendido por la reforma. En todo el caso, el informe tiene un carácter preceptivo, algo que tampoco supone una novedad respecto al anterior redacción del

² VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. *Todo sobre el Contrato Menor*. Wolters Kluwer. Director: Jaime Pintos Santiago. Abril 2020. Pág. 62

artículo 118. Hay que añadir que el precepto es claro en el sentido de que la emisión de dicho informe corresponde al órgano de contratación.

La excepción a la exigencia del informe justificativo de la necesidad del contrato y del no fraccionamiento irregular de su objeto. Otra de las novedades introducidas con la reforma consiste en la introducción de un nuevo apartado 5 en el artículo 118 de la Ley donde se indica que “en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, y cuando el valor estimado no supere los 5000 €” no se aplicará lo dispuesto en el apartado segundo.

Si se hace una interpretación conjunta de tales excepciones, ello nos lleva a concluir, en opinión del autor citado, que tales contratos, que para pequeñas entidades locales no son de cuantía mínima o insignificante, podrán ser adjudicados con la sola aprobación del gasto y la presentación de la factura correspondiente, es decir, prácticamente sin tramitación procedimental alguna, lo que puede conllevar un aumento del fraccionamiento irregular del contrato.

A juicio de este autor, tal excepción constituye un error que va a contribuir, de manera irremediable, a un aumento de las prácticas irregulares en relación a los contratos menores.

Como acertadamente a nuestro juicio señala el autor, la reforma planteada por el Real Decreto-Ley 3/2020, supone alejarse de los objetivos del legislador originario de la LCSP, y que están expuestos en su Exposición de Motivos. Así, la reducción de las adjudicaciones directas al mínimo, y su sustitución por otros instrumentos de contratación, que regula la propia Ley, como el procedimiento abierto sumario o “super simplificado”, decaen de manera importante con la nueva redacción del artículo 118. Como ya ha dicho parte de la doctrina, como GONZÁLEZ GARCÍA, ello supone una vuelta a la regulación prevista en el TRLCSP de 2011. Y además, dejan sin sentido los esfuerzos doctrinales que abogan por la utilización de los múltiples instrumentos que regula la ley como sustitutivos de la contratación menor, como el ya citado procedimiento abierto simplificado sumario, la utilización de centrales de compras, de los acuerdos marco o de los sistemas dinámicos de adquisición que, con sus dificultades, podían ser utilizados por los poderes adjudicadores para reducir el volumen de contratos menores realizados. Con la actual redacción, las entidades contratantes no van a acudir a instrumentos de contratación que, indiscutiblemente, son más complejos que, simplemente, articular un procedimiento de contratación menor que solamente va a constar de tres trámites procedimentales: informe justificativo de la necesidad y el no fraccionamiento irregular, aprobación del gasto y aportación de la factura, y a mayor abundamiento incluso, en los contratos menores excepcionados incluidos en el apartado 5 del artículo 118, ni siquiera se exige el primero de los trámites.

También, como afirma PINTOS SANTIAGO, J. con la modificación que implica la desaparición del límite anual por contratista se elimina la necesidad de justificar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cuantía que limita los contratos menores, entendiéndose como ya era comúnmente aceptado aplicado al año natural. No obstante, como señala dicho autor es preciso volver a añadir a toda esta regulación la doctrina vinculante que fija que la viabilidad jurídica de

cualquier operación de esta naturaleza, no puede eludir las normas de publicidad y concurrencia con la limitación del objeto contractual a través de su fraccionamiento, de tal modo que ha de estarse a la finalidad técnica y económica a que responde la licitación, debiendo valorarse cada supuesto en función de su contexto y de sus propias particularidades. A ello no referiremos más adelante.

En consecuencia, la entrada en vigor de esta modificación conserva todas las reglas existentes en la normativa precedente. La principal novedad, es la que afecta a los cambios en la tramitación del expediente. Ello nos lleva a abordar el siguiente epígrafe del trabajo.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA FIGURA DEL CONTRATO MENOR

Debemos tener en cuenta lo siguiente:

- a) Si el contrato menor tiene por objeto una prestación que se repite anualmente, no puede acudir a la figura del contrato menor, con independencia del valor que presente el contrato.

En este sentido, como pone de manifiesto, Juan José ORQUÍN SERRANO³ la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir. Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por ello, dicha figura se reserva para supuestos puntuales que no sean recurrentes.

- b) Tal y como destaca la doctrina, los órganos consultivos, el Tribunal de Cuentas y los OCEX la figura del contrato menor tiene un carácter excepcional.

El artículo 118 LCSP, en su apartado 2, con nueva redacción como hemos señalado anteriormente establece que *“En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”*.

Por otra parte, el artículo 99 LCSP, en su apartado 2 establece que: *“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”*.

La doctrina de los OCEX y la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de la Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante la OIRESCON) (publicada en el BOE» núm. 57, de 7 de marzo de 2019, con posterior nota aclaratoria) han puesto de manifiesto los riesgos que tiene su utilización, tanto en pérdida de eficiencia social en

³ Orquín Serrano, José Joaquín. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° II, Sección Crónica, mayo 2020, pág. 76, Wolters Kluwer

la gestión contractual como en posibles ilícitos penales⁴, lo que debe llevar a los Ayuntamientos a una limitación en la utilización de esta forma de contratar y adoptar medidas adecuadas para minimizar los riesgos de su abuso, sin rechazar su utilización cuando efectivamente sean necesarios.

La regulación anterior a la Ley 9/2017 era muy permisiva e imprecisa y ha propiciado un abuso de los contratos menores en todo el sector público. El Tribunal de Cuentas muestra la importancia del gasto público por esa vía, en un informe específico de los contratos menores de suministros del INSS (Informe 1151, de 27 de abril de 2016).

Debemos tener en cuenta lo siguiente:

- a) Si el contrato menor tiene por objeto una prestación que se repite anualmente, no puede acudir a la figura del contrato menor, con independencia del valor que presente el contrato.

En este sentido, como pone de manifiesto, Juan José ORQUÍN SERRANO⁵ la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir. Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por ello, dicha figura se reserva para supuestos puntuales que no sean recurrentes.

- b) Tal y como destaca la doctrina, los órganos consultivos, el Tribunal de Cuentas y los OCEX la figura del contrato menor tiene un carácter excepcional.

El artículo 118 LCSP, en su apartado 2, con nueva redacción como hemos señalado anteriormente establece que “En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”.

Por otra parte, el artículo 99 LCSP, en su apartado 2 establece que: “No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”.

La doctrina de los OCEX y la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de la Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante la OIRESCON) (publicada en el BOE» núm. 57, de 7 de marzo de 2019, con posterior nota aclaratoria) han puesto de manifiesto los riesgos que tiene su utilización, tanto en pérdida de eficiencia social en la gestión contractual como en posibles ilícitos penales , lo que debe llevar a los Ayuntamientos a una limitación en la utilización de esta forma de contratar y adoptar

⁴ José Manuel MARTÍNEZ FERNÁNDEZ. “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° IV, Sección Tribuna / Riesgos, diciembre 2018, pág. 129, Wolters Kluwer

⁵ Orquín Serrano, José Joaquín. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° II, Sección Crónica, mayo 2020, pág. 76, Wolters Kluwer

medidas adecuadas para minimizar los riesgos de su abuso, sin rechazar su utilización cuando efectivamente sean necesarios.

La regulación anterior a la Ley 9/2017 era muy permisiva e imprecisa y ha propiciado un abuso de los contratos menores en todo el sector público. El Tribunal de Cuentas muestra la importancia del gasto público por esa vía, en un informe específico de los contratos menores de suministros del INSS (Informe 1151, de 27 de abril de 2016).

Y es que, como señala la doctrina, en este sentido José Manuel MARTÍNEZ FERNÁNDEZ con la excusa de la agilidad procedimental, se ha extendido una forma de contratar que elude de plano todos los principios comunitarios de la contratación pública, no sólo la transparencia, también la eficiencia y la integridad.

La utilización abusiva de los contratos menores puede dar lugar a responsabilidades penales, y por lo que respecta a las responsabilidades administrativas, las reclama el Dictamen nº 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias, ante el uso reiterado de los contratos.

Respecto a las responsabilidades penales, el profesor PINTOS SANTIAGO destaca algunos pronunciamientos de los Tribunales en el orden jurisdiccional penal. Por ejemplo: Sentencia del Juzgado de lo Penal de Ourense de 23 de febrero de 2018 que condena a cuatro cargos públicos locales por mantener a trabajadores contratados mediante un contrato menor para actividades de gestión urbanística, Sentencia del Juzgado de lo Penal de Melilla 233/2017, de 6 de octubre de 2017, de la que resultan ocho condenados por prevaricación (4 abogados particulares, 3 funcionarios y 1 político) por encadenamiento de contratos menores de asesoramiento jurídico; Sentencia del Juzgado de lo Penal de Oviedo 55/2018, de 22 de febrero de 2018 que condena a 7 años de inhabilitación profesional a una exjefa de servicio de la Consejería de Educación del Gobierno del Principado de Asturias por un delito de prevaricación, por fraccionamiento del objeto del contrato para tramitar dos contratos menores referidos a una aplicación informática y prestar su conformidad a las facturas sin haber concluido la ejecución del contrato; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 2ª, de 30 de abril de 2015, recurso 1125/2014, condena al Alcalde, al Interventor y al Arquitecto contratado sucesivamente con contratos menores; Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2015, rec. 2284/2014, condena a 7 años de inhabilitación a un ex Viceconsejero del Principado de Asturias y al Secretario General de la Consejería por prevaricación por fraccionamiento ilegal de un contrato para hacerlo menor. En este caso, además, el contratista preseleccionado de antemano es quien presenta los tres presupuestos diferentes. En este sentido hay que destacar la práctica nada infrecuente de que un mismo empresario ya aporta los tres presupuestos, obviamente, de cantidad superior a su oferta. Pues, de conformidad con estos pronunciamientos en el orden jurisdiccional penal, es más que obvio que se trata de una actividad fraudulenta.

Y es que la adjudicación directa de los contratos menores sin ningún tipo de publicidad y concurrencia, carece de cobertura comunitaria. Las Directivas no contemplan expresamente excepciones cuantitativas a la concurrencia para adjudicar los contratos públicos y esa posibilidad ha sido expresamente rechazada por la jurisprudencia comunitaria y por la Comisión Europea. Como ha señalado el profesor

J.A. MORENO MOLINA⁶ *“en el Derecho Comunitario de la contratación pública no se reconoce la figura del contrato menor, definida en la ley española exclusivamente por la cuantía del contrato...”*.

En este sentido, tal y como dice la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación *“por otro lado no debe olvidarse que la existencia del contrato menor radica en el propósito de dotar de mayor agilidad la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía que en cada caso resulten necesarias. Por ello, el contrato menor ha gozado – hasta la entrada en vigor de la nueva Ley- del no sometimiento a muchos de los principios generales de la contratación: la publicidad, la libre concurrencia entre los licitadores y la transparencia del procedimiento”*.

Añade la citada Instrucción que *“la entrada en vigor de la nueva ley no elimina la posibilidad de utilización de la contratación menor, pero la somete a nuevos requerimientos, debido a que el sistema de adjudicación directa de este procedimiento choca de manera frontal con el principio de libre concurrencia”*.

En el derecho comunitario no tiene cabida la contratación sin concurrencia, pues ni se prevé en las Directivas de 2014 ni en las anteriores. Ya el “Libro Verde de la contratación pública europea: Reflexiones para el futuro” (COM 27 de noviembre de 1.996), señalaba en su punto 3.28º, letra b) *“Contratos públicos inferiores a los previstos en la Directivas”* que aunque *“...los procedimientos previstos por las Directivas comunitarias son aplicables exclusivamente a los contratos públicos de un importe estimado superior a los umbrales establecidos, esto no significa que los contratos públicos que no alcanzan estos umbrales no están sometidos a ninguna disposición comunitaria, de manera que en ocasiones estos contratos se adjudican sin haber convocado previamente un concurso público. Muchos de estos contratos son de una importancia considerable, en particular para la pequeña y mediana empresa. Al igual que en el otorgamiento de concesiones y contratos similares, la adjudicación de estos contratos debe efectuarse respetando las disposiciones del Tratado CE sobre la libre circulación de las mercancías y servicios y los principios fundamentales de la no discriminación, igualdad de trato y transparencia que se hallan en su base...”*. La Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las directivas de contratación pública (2006/C 179/02. Diario Oficial de la Comunidad Europea de 1 de agosto de 2006) precisaba que en estos contratos las entidades adjudicadoras han de cumplir con los principios y los criterios básicos para la adjudicación de contratos públicos que ha establecido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y que se derivan directamente de los principios del Tratado: la libre circulación de mercancías, el derecho de establecimiento, la libre prestación de servicios, la no discriminación y la igualdad de trato, la transparencia, la proporcionalidad y el reconocimiento mutuo. En la misma línea, el “Libro Verde sobre la Contratación Pública en la Unión Europea”, de 27 de enero de 2011, incide en que en la adjudicación de los contratos menores debería igualmente respetarse los

⁶ José Antonio Moreno Molina. *La nueva ley de contratos del sector público: principales novedades y aspectos problemáticos*.

principios y libertades del Tratado. Las instituciones comunitarias han reclamado por lo tanto a España una reducción de los contratos menores.

Por otra parte, los OCEX ya venían exigiendo la acreditación documental de toda una serie de extremos. Así, el Informe de 24 de abril de 2015 de la Sindicatura de Cuentas de Asturias ha considerado que en los contratos menores es necesario justificar la necesidad que lo motiva, definir con precisión el objeto, explicar la forma de determinar el precio, concretar los derechos y obligaciones y buscar las mejores ofertas.

El Informe del Tribunal de Cuentas nº 1.151/2016, de 27 de abril de 2016, ya establecía que para el mejor cumplimiento de, principio de transparencia debería acreditarse lo siguiente en los contratos menores:

- Dejar constancia en el expediente de la justificación de la necesidad de contratar
- Asegurar la adecuación del precio del contrato al precio general de mercado.
- Comprobar los requisitos de capacidad y de solvencia y habilitación profesional del adjudicatario.
- Prestar especial cuidado en evitar fraccionamientos irregulares
- Solicitar ofertas, y
- Hacer un adecuado seguimiento de la ejecución en garantía del adecuado control de la eficiencia del gasto público.

Estas exigencias que para los contratos menores relaciona el Informe del Tribunal de Cuentas 1.151/2016, han sido asumidos por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en su Instrucción 1/2019, a la que anteriormente hemos hecho referencia.

Otra cuestión fundamental en los contratos menores, en la que han incidido tanto los órganos consultivos como los órganos de fiscalización externa, es en la limitación de la utilización de los contratos menores **para atender necesidades puntuales y esporádicas no recurrentes**. Así, los IJCAE 60/08, 2/2016, el IJCA de Canarias 8/2016; el IJCC de Cataluña 14/2014, de 22 de julio, inciden en que se debe evitar utilizar los contratos menores para cubrir necesidades recurrentes. En el Dictamen número 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias, expresamente indica que los contratos menores no pueden utilizarse para satisfacer “necesidades recurrentes” y **propone para evitarlo realizar una correcta planificación de la actividad contractual**.

Aunque sobre esto volveremos en el apartado de conclusiones, la LCSP en su artículo 28, apartado 4 establece que “*Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada*”.

Considero que aquí, el legislador ha dejado pasar una oportunidad, pues establece como obligatoria la programación, pero para los contratos SARA (Sujetos a regulación armonizada). Eso sí, utiliza la expresión “*al menos*”, con lo cual esto es un requisito mínimo. Lo deseable es que se realice una programación de los contratos (no sólo los SARA) que cada entidad tenga previsto realizar anualmente, algo que como dice Martínez Fernández, José Manuel⁷ permitiría a los potenciales licitadores disponer de una información anticipada de manera que puedan realizar sus previsiones para organizar mejor los recursos y medios necesarios. Ello redundaría en el principio de transparencia, pues uno de los objetivos de este principio en la contratación es garantizar la mayor concurrencia posible de licitadores en condiciones de igualdad.

El IJCCA de Andalucía 2/2016 reitera que el contrato menor permite una simplificación sustancial del procedimiento contractual y su uso debe ser restrictivo para atender necesidades puntuales de bajo importe. Incide en que no puede contratarse de manera separada, mediante expedientes independientes, las prestaciones que por razón de su naturaleza deberían integrarse en un único objeto o que, consideradas conjuntamente, **forman una unidad funcional**.

Esta limitación cualitativa del objeto del contrato ha sido también especialmente reclamada por los OCEX para evitar el fraccionamiento del objeto de los contratos y limitar su uso para atender necesidades perentorias y no recurrentes y de escasa cuantía.

En este sentido podemos siguiendo a Pintos Santiago J mencionar el Informe de 30 de octubre de 2014 de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el informe de la Sindicatura de Cuentas de Islas Baleares 136/2015, de 21 de diciembre de 2017 o el Informe del Consello de Contas de Galicia de diciembre de 2016 en el que se señala que “*Se ha constatado un empleo excesivo de esta figura contractual con los riesgos que esto supone para garantizar los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en la contratación pública*”.

En definitiva, tanto el Tribunal de Cuentas como sus homólogos autonómicos, instan a que también los gastos de menor cuantía respondan a las exigencias de eficiencia y respeto a los principios generales recogidos en el artículo 1.1 LCSP, requiriendo que únicamente sean utilizados para los casos excepcionales para los que efectivamente están concebidos. Cubrir necesidades puntuales y urgentes de escasa cuantía. Y este criterio es también asumido por los Tribunales de Justicia, como puede verse en la STSJ de Andalucía 52/2018 de 17 de enero de 2018, Rec. 842/2017, que anuló contratos menores celebrados por el Ayuntamiento de Campofrío para la realización de labores de asesoramiento en el consistorio, entre otros motivos, por el carácter permanente de las tareas encomendadas a quienes resultaron adjudicatarios. También el IJCAA de Cataluña, 14/2014, de 22 de julio remarca la precaución de evitar los contratos menores para cubrir necesidades recurrentes. En el mismo sentido el también mencionado IJCCA Canarias 8/2016. El IJCAE 2/2018 considera que el límite temporal de 1 año no ampara “supuestos en que, a pesar del tiempo transcurrido,

⁷ Martínez Fernández J.M. *Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación*. Editorial Wolters Kluwer. 1ª Edición. Marzo 2016. Pág. 109

existe un auténtico fraude”, una fragmentación arbitraria del objeto del contrato para eludir la selección del contratista en concurrencia competitiva. El IJCCPE 41/2017, considera que hay fraude en el fraccionamiento cuando cualitativamente las prestaciones que constituyen los objetos de los diferentes contratos menores puedan parecer desgajadas sustantivamente entre sí, pero se pueda comprobar que constituyen una unidad en su conjunto.

3. REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LCSP

La LCSP regula los contratos menores de manera muy dispersa, en los siguientes preceptos:

- Artículo 29.8: la duración de los contratos menores no puede ser superior a un año y no son susceptibles de prórroga.
- Artículo 36.1 y 37.2: los contratos menores no precisan formalización.
- Artículo 63.4: publicación trimestral de la información de los contratos menores en la PCSP. No es necesario publicar los gastos menores de 5.000 euros tramitados como anticipos de Caja Fija o similar.
- Artículo 118: configuración de los contratos menores: tipos de contratos, cuantía y expediente. Limita este precepto esta figura a los contratos de obras de valor estimado inferior a 40.000 euros y de servicios y suministros a 15.000 euros (SUPRESIÓN)
- Art.131.3: la adjudicación directa de los contratos menores ha de hacerse a empresarios con capacidad de obrar y la habilitación profesional necesaria
- Artículo 131.4 LCSP, las prestaciones de asistencia sanitaria en casos de urgencia de valor estimado inferior a 30.000 euros pueden adjudicarse sin seguir las prescripciones de la LCSP en preparación y adjudicación.
- Artículo 153: no es necesaria la formalización de los contratos menores
- Artículo 154.5 LCSP publicación de los contratos menores en los términos que establece el art. 63.4 LCSP.
- Artículo 308.2 LCSP. No se puede utilizar los contratos menores para instrumentar la contratación de personal.
- Artículo 310: actividades docentes con personas físicas: no se le aplican las normas de preparación y adjudicación de la Ley.
- Artículo 318.a los poderes adjudicadores que no sean Administraciones Públicas (PANAPs) pueden celebrar contratos menores con los mismos requisitos y cuantías que en las AA.PP., y alude también este precepto a las concesiones de obras y de servicios.

- Artículo 335.1, final: remisión de información al Tribunal de Cuentas sobre los contratos menores, excepto los gastos menores de 5.000 euros tramitados como anticipos de Caja Fija o similar.
- Artículo 346.3. comunicación de contratos al Registro de Contratos del Sector Público, con la misma excepción en los pagos menores de 5.000 euros.
- Disposición Adicional novena: normas especiales para la contratación del acceso a base de datos y la suscripción a publicaciones, que se consideran menores cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada.
- Disposición adicional 54ª: los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, se consideran menores los de importe igual o inferior a 50.000 euros siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.
- Disposición Final primera: carácter de mínimos de las exigencias para los contratos menores del artículo 118.
- Artículos 72 y 114 (RD 1098/2001)

De lo expuesto anteriormente podemos destacar los siguientes aspectos:

1. Por lo que respecta a la duración de los contratos menores, no puede ser superior a un año, ni ser objeto de prórroga, señala el artículo 29.8 LCSP.

A ello hay que añadir la referencia a las medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto del Covid - 19 en los contratos menores celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, como señala PINTOS SANTIAGO, Jaime⁸ la Subdirección General de Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado emitió una nota sobre la aplicación de la ampliación del plazo o prórroga previstas en el artículo 34. 2 del Real Decreto Ley 8/2020 a los contratos menores, en la cual se señala lo siguiente:

“Se plantea si la ampliación del plazo de ejecución o la prórroga previstas en el precepto parcialmente transcrito resultan aplicables a los contratos menores, dado que éstos tienen un plazo máximo de duración máxima de un año, sin posibilidad de prórroga, conforme al artículo 29.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Se aprecia fundamento jurídico para concluir en sentido afirmativo, es decir, para entender que las previsiones del artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 resultan aplicables a los contratos menores, y ello por los siguientes motivos:

- El artículo 34 de continua referencia no distingue ni excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos menores.

⁸ Pintos Santiago. Op. Cit. Pág. 45

- *El Real Decreto-ley 8/2020 tiene el mismo rango legal que la LCSP, pero constituye una norma singular o excepcional, por el contexto de emergencia sanitaria en el que se dicta, cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación del artículo 118 de la LCSP.*

- *La finalidad que persigue el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 (facilitar el cumplimiento del contratista que, en los contratos no afectados por la suspensión automática regulada en el apartado anterior, incurre en retraso en la ejecución como consecuencia del COVID-19), concurre también en los contratos menores.*

Una vez acreditado que el retraso no es imputable al contratista sino al COVID-19, el precepto impone ex lege, por razones de interés general, la prórroga o ampliación del plazo de ejecución, sin imposición de penalidades al contratista y sin posibilidad de apreciar causa de resolución.

Se trata de una norma especial aplicable, sin exclusiones, a todos los contratos no suspendidos conforme al artículo 34.1 del Real Decreto-ley 8/2020 y cuya ejecución quede afectada por el COVID-19, debiendo entenderse también aplicable, por las razones expuestas, a los contratos menores.

Sobre la infranqueabilidad de ese plazo del año de duración del contrato menor se pronuncia el IJCCA Canarias 8/2016, en relación con los contratos de defensa jurídica, respecto de los que precisa que no es posible su contratación mediante contratos menores si duran más de un año y no se trata de una contratación puntual y esporádica. Precisamente, por estos motivos este tipo de contratos cuando se han judicializado han derivado en condenas penales (Sentencia Juzgado de lo Penal nº1 de Melilla, de 6 de octubre de 2017, Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de Oviedo nº 63/2018, de 5 de marzo de 2018) por prevaricación por la adjudicación de sucesivos contratos menores por servicios de asesoramiento jurídico.

Aunque la referencia a las prohibiciones para contratar no se recogen en el art. 118 LCSP, tampoco se contemplaban expresamente en la normativa anterior y sin embargo los órganos consultivos exigían este requisito en los contratos menores, así como que en el contratista concurren los requisitos de aptitud (IJCCA 62/09, de 26 de febrero de 2010, IJCCA de Aragón 7/2016, de 20 de abril sobre incompatibilidad de un concejal; IJCCA 21/2016, de 27 de abril, que reitera que en todos los contratos públicos, incluidos los menores, resulta necesario que el contratista reúna los requisitos de aptitud legalmente exigibles). En todo caso hay que hacer referencia a la **NECESIDAD DE TRAMITAR UN EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN.**

Hemos visto como el artículo 118 LCSP exige la tramitación de un expediente (añadir). Pues bien, además de lo señalado anteriormente sobre el contenido del expediente del contrato menor, el muy reciente Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente), contempla necesario el Informe del Secretario. Publicidad y comunicación de los contratos menores.

Además de lo señalado anteriormente sobre la publicación de los contratos menores hay que destacar la reciente Recomendación de 21 de octubre de 2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado dirigida a los órganos de contratación en relación con la forma de publicación de los contratos menores.

El Tribunal de Cuentas ha publicado una guía para la elaboración de una tabla Excel de contratos menores para su posterior conversión al formato XML.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante la LTAIBG) incluye esta regla dentro de lo que denomina obligaciones de publicidad activa, las cuales, conforme a la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, deben ser objeto de publicación de oficio, siendo no obstante susceptibles de una solicitud de información en caso de que no lo fueran por tratarse de actos de gestión administrativa cuyo conocimiento resulta relevante para garantizar la transparencia del funcionamiento de la actuación pública. (Resoluciones 301/2016, 256/2018 y 394/2018). En el mismo sentido se pronuncia la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, cuyo artículo 15, letra a) - estrechamente ligado en su contenido con la obligación prevista en el artículo 8.1.a) LTAIBG)

En conclusión, de todos los preceptos anteriormente expuestos se deduce nítidamente que la Ley de Contratos del Sector Público y la ley de Transparencia (la estatal y la autonómica) configuran conjuntamente un acabado sistema que tiene por finalidad lograr una plasmación efectiva y amplia de los principios de publicidad y transparencia. Los órganos de contratación del sector público están obligados a cumplir los términos legales establecidos en ambas normas, pues permiten garantizar la transparencia e incluso el control público de los requerimientos que la ley impone a los contratos menores (la prohibición de su fraccionamiento, el respeto de los umbrales establecidos, etc.).

La referida recomendación de la JCCA, dedica el apartado 3 al PROBLEMA DE LA PUBLICACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES. Y señala que durante el periodo de tiempo que lleva vigente la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, y a pesar de la claridad de las obligaciones impuestas por la legislación aplicable, se ha observado que en un buen número de casos la publicación de la información relativa a los contratos menores podría no cumplir adecuadamente los requisitos legales o no permitir al público un acceso suficiente.

El apartado 4 de la citada Recomendación aborda las POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA PUBLICACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES, señalando lo siguiente: teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, queda claro que aunque la mera publicación trimestral de los datos mínimos exigidos por la ley, ordenados por adjudicatario, puede suponer el cumplimiento formal de alguna de las condiciones establecidas en el artículo 63.4 de la LCSP, en esta cuestión intervienen más normas que demandarían el establecimiento de una forma de publicación que permita un acceso más adecuado a la información sobre los contratos menores y ofrece las siguientes soluciones, en forma de recomendación, para paliar el problema.

a) A juicio de esta Junta Consultiva, la primera de las soluciones posibles consiste en introducir los datos en un sistema que tenga una arquitectura que permita estructurar y agregar los datos de manera que se pueda tener un acceso suficiente conforme a los preceptos legales. Aunque pudieran existir otros sistemas, lo cierto es que la Plataforma de Contratación del Sector Público ofrece una funcionalidad específica, un servicio concreto de publicación de los contratos menores, que va más allá del simple perfil de cada órgano de contratación. El empleo de este servicio garantiza el cumplimiento de los requerimientos legales en materia de publicidad y transparencia –sin ir más lejos este servicio transmite la información publicada al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado- y permite una consulta adecuada de los datos públicos. Por lo tanto, nuestra primera recomendación consiste precisamente en el empleo del servicio específico de la Plataforma de Contratación del Sector Público o, en su defecto, de otro sistema que cumpla con las condiciones antes mencionadas.

b) Otra posibilidad es la de realizar una publicación en el perfil del contratante que sea respetuosa con las condiciones legales en todos los aspectos mencionados. Esta publicación debe ofrecer una información suficiente a los ciudadanos y cumplir todos los requisitos legales. De este modo:

1. El órgano de contratación debe proceder a dar acceso público a través del perfil del contratante a los datos legalmente exigidos en su integridad y de modo que quepa ordenarlos por adjudicatario.

2. La publicación debe realizarse empleando formatos abiertos y reutilizables.

3. La información, al estar estructurada, no debería limitarse a ofrecer datos trimestrales, aunque temporalmente este sea el plazo máximo en el que se deben publicar los datos, sino que debería garantizar que se ofrece una información entendible, estructurada y clara sobre cualquier periodo de tiempo, sea este mayor o menor que el trimestre, que permitiese acceder a los datos de forma agregada y realizar una consulta pública coherente y suficiente.

4. Obviamente si el órgano de contratación no tiene obligación de conservar los datos una vez transcurridos cinco años, no es necesario que la consulta pueda exceder de tal periodo.

5. Deben cumplirse el resto de las obligaciones legales que impone la Ley de Transparencia.

Y tras lo anterior, la Junta Consultiva de Contratación del Estado efectúa las siguientes RECOMENDACIONES

- Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones legales existentes en materia de publicación de los contratos menores se recomienda a los órganos de contratación del sector público que realicen sus publicaciones a través del servicio específico que a estos efectos existe en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la cual garantiza que tales publicaciones cumplen los requisitos legalmente establecidos.

• El órgano de contratación, en caso de no optar por la solución anterior, debe realizar una publicación, al menos trimestral, de los contratos menores en el perfil de contratante empleando formatos abiertos y reutilizables, de modo que permita un acceso público adecuado y ordenando la información atendiendo al adjudicatario. Tal publicación debe cumplir igualmente las condiciones establecidas por la legislación especial en materia de transparencia y buen gobierno.

4. LA OBLIGATORIEDAD DEL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN

Anteriormente hemos hecho referencia a este punto, pero consideramos oportuno, por su importancia, detenerse en él. La Instrucción 1/2019 de la OIRESCON hace referencia expresa a la planificación de la contratación. El artículo 28.4 LCSP alude a la programación, apartado que hemos transcrito anteriormente y respecto del cual hemos señalado que ha supuesto una oportunidad perdida para el legislador, en especial por limitarlo a los contratos SARA. La planificación de la contratación ha sido recomendada insistentemente por los órganos consultivos y fiscalizadores como, por ejemplo: Informe del Tribunal de Cuentas 1.039, de 26 de junio de 2014; IJCCA de Cataluña 14/2014, de 22 de julio. Dictamen nº 128/2016 de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias; IJSCA de Valencia 13/2018, de 21 de diciembre, etc.

El Informe del Tribunal de Cuentas 1.039, de 26 de junio de 2014 que fue asumido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas mediante Resolución de 15 de marzo de 2017 (BOE Núm.106, de 4 de mayo de 2017) instó a la Seguridad Social *a establecer procedimientos internos necesarios para evitar recurrir en exceso a las contrataciones menores, realizando la planificación oportuna en el ejercicio anterior y realizar esos contratos de forma centralizada, evitando el fraccionamiento*

El Tribunal de Cuentas, en su Informe 1.272, de 22 de marzo de 2018 (Informe de Fiscalización de la contratación realizada por los Ministerios de Área Político-Administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2015) insta a los poderes adjudicadores, en la recomendación cuarta a *“extremar el rigor en las fases de planificación previas a la contratación, para evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos y períodos sin cobertura de prestaciones, y asegurar con ello la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, una correcta presupuestación de los contratos y la mejor selección posible de los contratistas”*. La Recomendación JCCA Canarias 1/2018 sobre aspectos concretos de contratos menores, órgano de contratación y publicidad, tras incidir en que *sólo debe ser utilizada esta forma de contratación para atender necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas*, insta a los diferentes órganos de contratación a hacer un esfuerzo para *“realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual y utilizar la pluralidad de procedimientos que recoge la LCSP para atender las necesidades de los órganos de contratación cumpliendo con los principios inspiradores de la Ley”*.

5. ESPECIAL REFERENCIA A LA INSTRUCCIÓN 1/2019 DE LA OIRESCON

La Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019 de la OIRESCON (Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (BOE de 7 de marzo de 2019) señala que los contratos menores deben limitarse a “situaciones extraordinarias” por ejemplo, y requiere que se incorpore al expediente “la justificación de su necesidad y causa de la falta de planificación” de la misma, indicando que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios. En definitiva, podemos resumir las conclusiones interpretativas de esta Instrucción, tal y como ha destacado la doctrina, en las siguientes:

- **Excepcionalidad del contrato menor:** los principios básicos de publicidad y concurrencia deben llevar como regla general a seguir los procedimientos abiertos, abiertos simplificados y su variante establecida en el artículo 59.6 LCSP, siendo una excepción la adjudicación directa mediante contrato menor. La nota aclaratoria de la Instrucción recuerda que la Exposición de motivos de la Ley hace referencia a esa excepcionalidad cuando alude al procedimiento abierto simplificado sumario. En concreto, la Exposición de Motivos de la Ley dice lo siguiente. “...*En este procedimiento (en referencia al procedimiento abierto simplificado) se habilita además una tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y la eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias*”.
- **Justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación.** La motivación ha de estar amparada en la necesidad de agilizar la adjudicación para cubrir de forma inmediata una necesidad perentoria de escasa cuantía. No podrán ser objeto de contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, periódicamente, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante pues estas han de planificarse y contratarse por los medios ordinarios.

Con relación a la motivación de los contratos menores Pintos Santiago⁹, y en particular en lo relativo al Informe que justifique la insuficiencia de medios en el contrato menor de servicios, cita la Sentencia de 3 de noviembre de 2011 que considera que la falta de motivación en el expediente de contratación da lugar a la nulidad de pleno derecho.

- **Valor estimado de la contratación menor:** en ningún caso podrá superar los límites establecidos en el artículo 118.1 LCSP y debe ser calculado

⁹ Pintos Santiago, Jaime. Op. Cit. Página 41

conforme a las reglas indicadas en el artículo 101.2 LCSP, cálculo que ha de constar en el expediente.

- **Ausencia de fraccionamiento del objeto del contrato.** Debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la “unidad funcional” (técnica y/o económica) del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. El criterio relativo a la “unidad funcional” para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si las prestaciones que integran el objeto de un contrato se pueden separar, y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. La limitación es en todo caso por “objeto” de contrato (prestaciones) y no por tipo de contrato.

Las limitaciones derivadas del artículo 118.3 LCSP requieren una interpretación de acuerdo a su finalidad y contexto en el marco de los principios establecidos en el artículo 1 LCSP, entre ellos la libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. De ello deriva la necesidad de justificar que no se ha realizado un fraccionamiento del objeto del contrato con el objetivo de evitar la aplicación de las reglas de la contratación.

La Instrucción mantiene que, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido, no existiendo el mismo cuando el objeto del contrato es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo contratista o que por separado constituya una unidad funcional técnica y económica por sí mismo. Por ello, en aquellos supuestos en que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto del contrato, aunque sea un mismo tipo de contrato podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista, si bien estas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas en el expediente. es decir, en estos casos no operan los límites cuantitativos indicados en el art. 118. 3 LCSP.

- De conformidad con el principio de competencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción, se contempla la solicitud de tres ofertas: el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente. De esta forma, y como indica F. Javier Fuertes López¹⁰

Si las empresas a las que se les hubiera solicitado presupuesto declinasen la oferta o no respondiesen al requerimiento del órgano de contratación, no será necesario solicitar más presupuestos. Las ofertas recibidas, así como la justificación de la seleccionada formarán, en todo caso, parte del expediente. De no ser posible lo anterior, deberá incorporarse en el expediente justificación motivada de tal extremo.

La nota aclaratoria a la Instrucción publicada por la OIRESCON el 18 de marzo, señala expresamente que la exigencia de solicitar al menos tres ofertas

¹⁰ Fuertes López, F.J. *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*. Varios Autores. Dir. Alberto Palomar Olmeda. Editorial Aranzadi. Primera Edición. Abril de 2019. Pág. 25

responde a la obligación de salvaguardar la libre competencia, principio básico de la contratación pública (art. 1 LCSP), siendo función de esta oficina promover el mismo (artículo 336.6.d LCSP) No obstante, precisa la nota, es posible justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor.

En todo caso, las ofertas han de ser solicitadas a empresas con capacidad y solvencia adecuada para ejecutar el contrato, no estar incursas en prohibición para contratar y hay algún sector de la doctrina que señala la conveniencia de que no se trate de empresas vinculadas entre sí.

La exigencia de tres ofertas por la OIRESCON ha sido bastante polémica. En este sentido la Junta Consultiva de Contratación de Canarias, ha publicado la Recomendación 1/2019 de 4 de diciembre sobre la eficiencia en la contratación pública relativa a los contratos menores o de escasa cuantía en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias la cual considera que *La regulación consiste en el establecimiento de normas, reglas o leyes dentro de un determinado ámbito y para lo que es preciso una atribución competencial que la ley no da a esta oficina por lo que la OIRESCON no puede incluir conceptos nuevos a los que se encuentran en la ley, no puede crear derecho material nuevo, únicamente tiene competencia para supervisar y velar por la aplicación y cumplimiento de la ley, es decir, dictar normas aclaratorias o interpretativas.*

Por lo que respecta al ámbito subjetivo, de acuerdo con lo expuesto y como han dictaminado informes de otras Comunidades Autónomas como el Gobierno de Aragón, Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía, que consideran que la Instrucción 1/2019 debe considerarse obligatoria únicamente para las entidades del Sector público de la Administración General del Estado, y no obligatoria para el resto de órganos de contratación del sector público, ya sea autonómico o local y es por lo que la tramitación de los contratos menores en la Comunidad Autónoma de Canarias se ajustará a lo dispuesto en la legislación de contratos y a la interpretación efectuada por los correspondientes órganos de la Comunidad Canaria.

- **Publicidad de los contratos menores:** En esa publicación debe indicarse, al menos, el objeto, la duración, el importe de adjudicación incluido el IVA, la identidad del adjudicatario, debiendo ordenarse los contratos por identidad del adjudicatario.
- **Expediente del contrato menor,** al que anteriormente se ha hecho referencia.
- **Comunicación del contrato menor al Registro de Contratos y al Tribunal de Cuentas.** De acuerdo con lo establecido en los artículos 335 y 346.3 LCSP se comunicará de manera telemática a estos organismos una relación anual con los datos básicos de todos los contratos menores celebrados, a

excepción de los de importe inferior a 5.000 euros que se hayan tramitado dentro de un anticipo de caja fija o sistema similar.

6. FRACCIONAMIENTO IRREGULAR DEL CONTRATO

Una de las cuestiones claves del sistema, y en especial cuando abordamos la figura del contrato menor, es el fraccionamiento irregular del objeto del contrato y las responsabilidades que de ello pueden derivarse.

En la STJUE de 5 de octubre de 2.000, Asunto C-16/1998, el Alto Tribunal comunitario analiza cuando en un contrato de obras se ha realizado un fraccionamiento ilegal del objeto del contrato, concluyendo que:

a) Para determinar si estamos ante una única obra, con diversas prestaciones, o ante obras distintas, ha de atenderse a la finalidad técnica y económica a que responde la licitación (considerando 38). En el caso al que se refiere la citada Sentencia se trata de las redes de distribución de electricidad y de alumbrado público

b) La existencia de una única obra a estos efectos no depende de factores tales como que la competencia para su licitación corresponda en exclusiva a una entidad adjudicadora o a varios o que su ejecución pueda ser efectuada por uno o varios empresarios (considerando 43).

c) El hecho de que en otras ocasiones se haya optado por incluir en el mismo anuncio de licitación los trabajos (en este caso licitación las obras en materia de electrificación y las relacionadas con el alumbrado público) no implica que estemos ante una única obra (considerando 59).

d) En todo caso, cada supuesto debe valorarse en función de su contexto y de sus propias particularidades (considerando 65).

También podemos mencionar la STJUE de 11 de julio de 2013, asunto T- 358/08, en la que analiza la realización de varias obras de renovación del alcantarillado en diversas zonas de un municipio («proyecto de saneamiento de Zaragoza»). Como dice el Tribunal (considerando 69) se trata efectivamente de una serie de trabajos, cuyo resultado es la mejora global de la red de saneamiento en beneficio de los usuarios finales y por tanto trabajos debe cumplir por sí mismo una función técnica, que es la de saneamiento de las aguas residuales. El Tribunal mantiene que se ha realizado un fraccionamiento indebido del objeto del contrato por (considerando 161) “la naturaleza similar de la descripción de los trabajos, la similitud de los anuncios de contrato, el inicio del procedimiento y la coordinación global por la misma entidad contratante, así como en el hecho de que los trabajos se hubieran llevado a cabo en una sola zona geográfica”. Considera en ese caso que las obras deberían haberse considerado como una única obra puesto que su resultado cumplía una sola función técnica.

No es fácil determinar cuando estamos ante un fraccionamiento prohibido por la norma ya que los dos ejemplos de Sentencias dictadas por el TJUE, la legislación de contratos, y ahora la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON, no ofrecen una definición

precisa para concluir cuando se está fraccionando ilícitamente un contrato, sino sólo conceptos jurídicos indeterminados. Ello exige analizar cada caso y las circunstancias concurrentes a la vista de la abundante casuística de la doctrina legal, esencialmente centrada en el concepto de unidad funcional y económica.

No obstante, hay que tener en cuenta que el fraccionamiento ilícito es algo objetivo: si la necesidad que se pretende satisfacer es única, la contratación también ha de serlo. Aunque siempre se han admitido fraccionamientos de objetos contractuales cuando cada una de las partes que se contratan está sometida a las mismas reglas de publicidad que el conjunto: el ejemplo más evidente, y así se ha destacado por la doctrina, lo tenemos en la construcción de la autovía por tramos.

Señala la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON que, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido, no existiendo el mismo cuando el objeto de lo contratado es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo contratista o que por separado constituyan una unidad funcional técnica y económica por sí mismo. Por ello, en aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes ello no supone un fraccionamiento del objeto. Como ha señalado, la OIRESCON las circunstancias que analizamos a continuación deberán quedar debidamente justificadas en el expediente, analizando y motivando expresamente: 1º En primer lugar, la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas contractuales, respetando la obligación general de no fraccionamiento del objeto del contrato; 2º En segundo lugar, que el objeto contractual es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo operador económico, o bien que no constituyen “unidad funcional” (técnica o económica)

Pues bien, respecto al concepto de “unidad funcional” hay que señalar que esta expresión tiene dos acepciones diferentes: referida al objeto del contrato y también a la unidad administrativa con competencia y presupuesto para contratar, referencia organizativa del artículo 101.6 LCSP.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en los Informes 41 y 42/17 y 5/18 habla de evitar un excesivo rigorismo en la interpretación que conduzca a resultados tales como la imposibilidad de ejecutar sucesivos contratos menores por parte de un operador económico en varios supuestos: cuando sus objetos sean cualitativamente distintos o cuando, siendo las prestaciones que constituyen su objeto equivalentes, no haya duda alguna de que no constituyen una unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico.

En cuanto al concepto objetivo de “unidad funcional” en relación al fraccionamiento del objeto del contrato, la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON considera que *si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido*, no existiendo fraccionamiento irregular cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una “unidad funcional técnica y económica” (“unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico” en los términos expuestos de los Informes de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 41 y 42/2017 y 5/18). Ha de valorarse en cada supuesto cual es la finalidad técnica y económica a la que responde la licitación.

Cita en este sentido la OIRESCON la RTARC 571/2016, de 15 de julio y la RTACRC de Andalucía 327/2018, de 22 de noviembre, ambas apoyadas en la ya citada STJUE de 5 de octubre de 2000, asunto C- 16/1998. Incide la OIRESCON en que debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto del contrato en cada expediente de contrato menor, que no se han separado las prestaciones que forman la “unidad funcional” del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. *Debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato. Es decir, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. En este sentido, el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato*

Añade la OIRESCON que *“En sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente”*

Especialmente importante resultan las conclusiones de los informes del Tribunal de Cuentas número 1.046/2014 (Informe de Fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre) y 1.151/2016 según los cuales se considera que existe fraccionamiento ilícito en los casos siguientes:

a) Contratos con el mismo objeto o muy similar o complementario, adjudicados en la misma fecha, con las mismas unidades de obra, que den cobertura a una misma necesidad pública, aunque difieran en la misma ubicación.

b) Contratos del mismo tipo, ejecutados en una misma ubicación, de distintas o similares prestaciones dirigidas a un mismo fin y cuya causa sea una necesidad pública;

Así, el Informe 1151/2016 el Tribunal de Cuentas señala que se han observado supuestos en los que existe el riesgo de haberse producido un fraccionamiento del objeto del contrato, por tratarse de contratos menores con el mismo objeto -adjudicados en la mayor parte de los casos a la misma empresa-

Y tanto los OCEX como las Juntas Consultivas y ahora la OIRESCON, consideran que existe fraccionamiento irregular cuando se trata de:

- Contratos para cubrir necesidades recurrentes, prestaciones de carácter necesario que sean similares, reiteradas y previsibles, sea cual sea período de tiempo en el que se realicen los contratos.

- Contratos cuyo objeto deba considerarse unitario y deba “ser tratado como una unidad tanto en el aspecto económico como jurídico”.

El fraccionamiento indebido de su objeto para eludir con ello una contratación con concurrencia pública deriva no pocas veces en responsabilidades administrativas e incluso penales, (a las que se ha aludido anteriormente) como recuerda la citada Instrucción de la OIRESCON 1/2019, que expresamente cita la STS 259/2015, de 30 de abril, recurso 1124/2014.

Igualmente, el Informe 5/2018 de 15 de junio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, aborda la cuestión relativa a determinar si se da un fraccionamiento ilícito o se abusa de la adjudicación directa en una serie de contratos menores de suministros o de servicios puntuales o de corta duración, pero que se repiten año tras año. Dicho Informe establece que lo que le plantea el Ayuntamiento es si en realidad amparándose en que son menores y en lo dispuesto actualmente en el artículo 131.3 de la LCSP, puede continuar adjudicando directamente dichos contratos, en lugar de utilizar el procedimiento abierto u otro de los previstos en la Ley y sometido a los principios de la publicidad, concurrencia no discriminación e igualdad de trato que han de regir la contratación del sector público, lo que debería hacerse aunque se trate de contratos menores siempre que sea posible y eficiente o conveniente para el interés general. Continúa diciendo el citado Informe lo siguiente: Con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, esta consideración se ha visto aún más reforzada con la regulación del procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria, previsto en el artículo 159.6 de la Ley para los contratos de suministros o de servicios de valor estimado inferior a 35.000€ y para los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000€, umbrales ambos que permiten la utilización de este procedimiento para la adjudicación de un amplísimo conjunto de contratos, incluyendo la totalidad de los contratos menores que se repiten ejercicio tras ejercicio y que son perfectamente previsibles como sucede en la mayoría de los descritos por el Ayuntamiento del Campello en su consulta.

En los casos concretos descritos en la consulta del Ayuntamiento se pueden distinguir al menos dos situaciones distintas: la de los contratos de servicios o de suministros de bienes corrientes (caso 1, 2, 3 y 5) que se repiten cada año y se prevé que sigan necesitándose en ejercicios futuros.....ha de tenerse en cuenta en primer lugar que de acuerdo con el artículo 28.4 de la LCSP las entidades del sector público han de programar la actividad de contratación que desarrollarán cada ejercicio presupuestario o en períodos anuales y que dicha actividad ha de ajustarse, en general y siempre que sea posible, a los principios y finalidad establecidos en el artículo 1 de la misma ley.

En los casos anteriores de suministros o servicios comunes, si ni siquiera se anunciara su licitación en el perfil de contratante resultaría muy difícil justificar a partir de ahora y conforme a lo dispuesto actualmente en el artículo 118.3 de la LCSP, que no se está alterando el objeto del contrato y, sobre todo, que no se está haciendo con la

intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, entre otras cosas, porque se trata de servicios y suministros para actuaciones que se repiten cada ejercicio presupuestario (casos 1, 2 y 5), incluso dentro de un mismo ejercicio (caso 3), para las que existe la decisión o la intención de repetir las anualmente, al menos dentro de una legislatura. Por tanto, no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública, incluso por lotes si se estima conveniente, los servicios o suministros a los que se refiere la consulta, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considera conveniente.

7. LOS CONTRATOS MENORES EN LAS ENTIDADES LOCALES INFERIORES A 5.000 HABITANTES

Hemos de comenzar señalando, que esta cuestión la aborda poniendo el acento en algunas de las cuestiones más polémicas FURIO DURÁN, V.6 y es que como señala dicho autor en la última década se han observado diversos casos y escándalos de corrupción en la Administración Pública, pero es en el ámbito local donde más se ha focalizado la corrupción política institucional existente. Fruto de ello, hemos introducido a todas las Administraciones Locales en un mismo “saco”, bajo el mismo punto de mira de la corrupción.

Sin embargo, por un lado, no es correcto incluir en el mismo saco de la “corrupción” a todas las entidades locales y por otra parte hemos de tener en cuenta que el legislador ha legislado utilizando si se permite utilizar la expresión, la técnica de “café para todos”, sin tener en cuenta la diversidad de la planta municipal existente en España. Como señala el autor que mencionamos la estructura territorial municipal que componen los 8116 municipios se caracteriza por ser irregular, fragmentaria, diversa y dispar, tanto a nivel de territorio como de población. Casi el 84% (6796 municipios) tienen una población inferior a 5000 habitantes con presupuesto por debajo de los 3 millones de euros, aunque hay excepciones como municipios costeros o grandes polígonos industriales que superan dicho presupuesto. Se trata de presupuestos muy encajados con poco margen de maniobra, por tanto, el número de municipios se reduce relativamente con posibilidades de generar corrupción.

Por otra parte, respecto a la LCSP y enlazando con la técnica legislativa de “café para todos” señala FURIO DURÁN, V¹¹, que dicha ley dedica solamente dos Disposiciones Adicionales a la regulación específica de la contratación pública en las entidades locales y por tanto ya de entrada implica una deficiente técnica legislativa al no dedicar un título exclusivo para dichas administraciones.

No se aportan soluciones, ni se adapta a la verdadera realidad del funcionamiento de las entidades locales que, efectivamente deben aplicar cada precepto de la ley como el

¹¹ FURIO DURÁN, Vicente. *Todo sobre el Contrato Menor*. Wolters Kluwer. Director: Jaime Pintos Santiago. Abril 2020. 2ª Edición Págs. 195 y ss.

resto de las administraciones públicas, pero con una escasez importante de medios personales, materiales y económicos.

Por otra parte, se desconfía del contrato menor junto con el contrato negociado sin publicidad por razón de la cuantía, eliminado por la nueva ley de contratos, por ser un elemento potencial de corrupción.

Es cierto que, como señala el autor mencionado, el contrato menor en estos últimos años se ha desvirtuado por completo de su esencia fundamental. De lo que debería ser, una herramienta de contratación ágil y eficiente para la administración pública, para el beneficio del interés general y conseguir un fin para la ciudadanía mediante obras, servicios... Por desgracia no ha sido así, el abuso de dicho recurso y sus finalidades corruptas han hecho de ésta una “figura maldita”, y, por tanto, amparados sus consecuencias todas las administraciones públicas.

Como señala dicho autor estamos ante un contexto de racionalización capitaneado por la Ley 27/13 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que ordena establecer límites tanto a los medios personales, como a la inversión en la administración local, y al mismo tiempo, impone unos niveles de exigencia y eficiencia en los recursos y gastos públicos, recayendo dicha responsabilidad en sus gestores y funcionarios. Por tanto, para entidades menores de 5000 habitantes o de escasos medios esta herramienta del contrato menor, es un medio para facilitar y agilizar la gestión de dicha administración.

Hay que tener en cuenta, como acertadamente señala FURIO DURÁN, V, que en estas administraciones, el Secretario/a y el Interventor/a recaen en la misma figura siendo el máximo responsable materia contractual y develar de su administración en todos los actos que se producen, y es más, hay que añadir a su función de intervención-fiscalización, la remisión de informes al Ministerio de Hacienda, al Tribunal de Cuentas, a los órganos fiscalizadores de la Comunidades Autónomas... Precisamente, esta clase de ayuntamientos no posee personal con conocimientos específicos en materia contractual y el contrato menor resulta eficaz para la agilización y descongestión administrativa.

La pregunta que se plantea este autor es si existe algún perjuicio para la competencia con el uso del contrato menor en pequeños municipios donde no existe competencia entre sectores, ni posibilidad de originarla. En la práctica, el contrato menor puede ser un principio de garantía, eficacia y confianza para obtención de los servicios públicos. El grueso de las contrataciones que efectúan estas entidades locales de pequeño tamaño son de cuantías pequeñas, residen pocas empresas constructoras, de suministros, de servicios o bienes y a priori se considera que estas siempre realizarán un buen trabajo en su propio municipio garantizándose futuras contrataciones públicas en su localidad.

Esta consideración es además de fundamental importancia en un contexto en el que encontramos actualmente como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. La actividad contractual tiene que ir de la mano de la responsabilidad y objetividad de la gestión. Además, también debemos tener en cuenta que la utilización de los recursos debe ser eficiente y sostenible. Hay que tener en cuenta que el Artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Financiera, contempla el Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, señalando en su apartado 2 que “La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público”.

La actividad contractual tiene que ir de la mano de la responsabilidad y objetividad de la gestión. Todo ello, acompañado de la burocracia que exige la preparación del procedimiento y su documentación, cumplimiento de los requisitos y la justificación del gasto, absorbe una gran parte de la actividad administrativa de los pequeños ayuntamientos con un esfuerzo exuberante para cumplir solicitudes y justificaciones y toda esta burocracia, como muy acertadamente señala el autor que mencionamos, se multiplica cuando es financiado por subvenciones de otras opciones, a veces de difícil articulación con la verdadera realidad municipal que es el servicio público a los ciudadanos. Pensemos por ejemplo los contratos que financian actuaciones que se encuentran subvencionadas con fondos europeos. El objetivo como señala FURIO DURÁN, V debe ser evitar el colapso de las administraciones más reducidas y cubrir las necesidades de la ciudadanía.

Este autor pone ejemplos muy ilustrativos que muestran que el contrato menor no necesariamente es indicador de corrupción en estos casos, y así y cita como ejemplos una retirada de escombros de una parcela municipal, una reparación de una cubierta de una escuela pública, etc., a juicio de este autor la redacción anterior del artículo 118 LCSP que establecía los límites anuales para la celebración de contratos menores con un mismo contratista y la interpretaciones que se hicieron por los diferentes órganos consultivos de la misma, provocaron una gran ambigüedad y múltiples interpretaciones contradictorias.

Esto colocaba entre la espada y la pared la seguridad jurídica tanto en empleados públicos y licitadores y por ello el Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero ha suprimido los límites económicos y el número de adjudicaciones de contratos menores a un mismo contratista intentando apaciguar la inseguridad creada. Esto me lleva al siguiente y último epígrafe del presente trabajo.

8. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he pretendido destacar las principales características y algunos de los argumentos a favor y en contra de la polémica figura del contrato menor. Decía Ramón de Campoamor: “En este mundo traidor / nada es verdad ni mentira / todo es según el color / del cristal con que se mira».

Pues bien, en los últimos tiempos la figura del contrato menor ha sido enfocada desde el cristal de la desconfianza, de medida propiciadora de “corrupción”, y electoral, porque, hay que decirlo, para alguno el contrato menor resultaba un mecanismo para favorecer los intereses electorales del político que utilizaba esta figura para “favorecer” las empresas de su municipio.

Esto, se puede observar desde otra perspectiva, en especial para las empresas de los pequeños municipios, que además, se han visto duramente afectadas por la situación generada tras la situación del COVID -19. En un contexto, en el que incluso se cuestionan las competencias de los Ayuntamientos para conceder ayudas a los autónomos, la contratación pública, debe ser un elemento impulsor y revitalizador de la economía.

Es cierto que el contrato menor es una figura que puede tener difícil encaje con los principios de la contratación pública en su más amplia expresión, pero ello no debe entenderse como un “dogma”, una verdad absoluta. Hemos visto que la OIRESCON, excediendo, a mi juicio las competencias que le son propias, y ejerciendo una facultad normativa que no le corresponde, viene a exigir la solicitud de tres presupuestos, con lo cual, al menos, el principio de concurrencia quedaría cubierto.

No obstante, no podemos “demonizar” la figura del contrato menor, en especial, en las entidades locales de pequeño tamaño, en las cuales, el/la Secretaria/o Interventor/a, se encuentra en “trincheras”, en primera línea de fuego, y sobre el que pende la espada de Damocles de una flagrante ilegalidad con consecuencias impredecibles.

Si el contrato menor se utiliza correctamente, puede ser un instrumento ágil en materia de contratación. Obviamente, cabe la posibilidad de utilizar el procedimiento abierto simplificado sumario, lo que (y esto es innegable) implica un cumplimiento de los principios que deben regir la contratación pública.

El desplazamiento del contrato menor, por este procedimiento abierto simplificado sumario requiere de tiempo y de medios, pero desplazamiento, o si se quiere, preferencia del procedimiento abierto simplificado sumario sobre el contrato menor no debe suponer la desaparición de éste.

Para finalizar, quiero desde este trabajo, destacar el papel de las Diputaciones Provinciales en la asistencia a los municipios, a la que se refiere, en el ámbito de nuestra comunidad autónoma la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

9. BIBLIOGRAFÍA

FUERTES LÓPEZ, F.J. *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*. Primera Edición. Varios Autores. Dir. Alberto Palomar Olmeda. Editorial Aranzadi, 2019.

FURIO DURÁN, Vicente. *Todo sobre el Contrato Menor*. 2ª Edición. Director: Jaime Pintos Santiago. Wolters Kluwer, 2020.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° IV, Sección Tribuna / Riesgos, diciembre 2018.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del sector público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 20, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 oct. al 14 nov. 2017, Ref. 2425/2017.



ORQUÍN SERRANO, José Joaquín. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º II, Sección Crónica, mayo 2020.

PINTOS SANTIAGO, Jaime. *Todo sobre el contrato menor*. 1ª Edición. Wolters Kluwer, 2019.

PINTOS SANTIAGO, J. *Todo sobre el Contrato Menor*. 2ª Edición. Wolters Kluwer, 2020.

VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. *Todo sobre el Contrato Menor*. Director: Jaime Pintos Santiago. Wolters Kluwer, 2020.

CUATRO MEDIDAS PARA LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN EL AYUNTAMIENTO DE ÓRGIVA (GRANADA)

Luis Antonio FERNÁNDEZ GONZÁLEZ
Interventor del Ayuntamiento de Órgiva

Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: Innovación pública: Creatividad y talento al servicio de la generación de valor público en Andalucía. CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción. ¿por qué es posible (y necesaria) la innovación pública en Órgiva?
2. Medida: creación de la oficina de proyectos de innovación
 - 2.1. Objetivo
 - 2.2. Elementos del Elevator Pitch y el Abstract para la creación de la Oficina de Proyectos e Innovación en el Ayuntamiento de Órgiva
3. Medida: Reglamento de Teletrabajo
 - 3.1. Objetivo
 - 3.2. Elementos del Elevator Pitch y el Abstract para la elaboración y aprobación del Reglamento del Teletrabajo.
4. Medida: aplicación para organizar y visualizar las tareas y la carga de trabajo
 - 4.1. Objetivo
 - 4.2. Elementos del Elevator Pitch y el Abstract para la elaboración y aprobación del Reglamento del Teletrabajo.
5. Medida: procesos de desburocratización y eficiencia administrativa
 - 5.1. Objetivo



1. INTRODUCCIÓN. ¿POR QUÉ ES POSIBLE (Y NECESARIA) LA INNOVACIÓN PÚBLICA EN ÓRGIVA?

Asistir los días 11 y 12 de febrero al curso sobre Innovación Pública en la sede del CEMCI en Granada me permitió, en primer lugar, salir con un concepto más claro y preciso sobre qué es la misma, alejado de ideas románticas y a la vez intimidatorias.

De las notas que fui tomando durante los dos días, una está subrayada y en negrita, con varias exclamaciones rodeándola:

“¡¡¡Innovar no es inventar algo para el mundo entero, si no innovar para ti, para tu organización!!! Si no lo hacías antes, y lo introduces en tu organización, ¡¡¡estás innovando!!!”.

Partir de este concepto supone, en primer lugar, abordar el proceso de innovación pública en mi propia organización sin la presión y estrés asociado a “*ser el primero de todos*”, y en segundo, comenzar a explorar y buscar ideas de otras organizaciones que hayan generado valor público, pensando cómo poder adaptarlas a mi propia organización (en relación a esto, también tengo anotado, en negrita y con exclamaciones “***¡¡¡Buscar y adaptar página web de Viladecans!!!***”).

Estoy convencido de que es posible llevar a cabo una serie de medidas que generen valor público en el Ayuntamiento como organización, y ese será el objeto de este trabajo, el cual, luego trataré de trasladar cada una de las medidas al grupo de gobierno mediante la utilización de dos herramientas aprendidas durante el curso: el “*Elevator Pitch*” y posteriormente el resumen o “*Abstract*”.

La organización donde desempeño mis funciones se encuentra ubicada en un municipio de 5.649 habitantes. Pese a lo reducida de su población, se trata de un municipio de gran importancia en la zona, ya que es la capital de su comarca, la Alpujarra, siendo el municipio con mayor población de la misma.



Como organización, siguiendo la clasificación expuesta durante el primer día del curso, la tipología más adecuada sería la de “*Administración Frankenstein*”, ya que la característica principal del Ayuntamiento de Órgiva es que se encuentra sumido en la **cultura del caos**, con una falta total de comunicación y una ausencia de estrategia. Entre las medidas que desarrollaré a continuación, varias van dirigidas a tratar de revertir esta situación.

2. MEDIDA: CREACIÓN DE LA OFICINA DE PROYECTOS DE INNOVACIÓN

2.1. Objetivo

Partiendo del ejemplo de la Oficina de Gestión del Cambio de la Diputación de Huelva, la idea es crear un espacio transversal, multidisciplinar, y cuyo objetivo principal sea, en primer lugar, la generación de ideas en una estructura horizontal, sin jerarquías, informal pero técnica, y que las mismas se encaucen en acciones para llevarlas a la realidad.

Para poder encauzar y materializar esas ideas, se establecerán las mismas a través de una matriz de priorización, con un eje de beneficios, y otro de dificultad, de menos a más, y al organizar las acciones empezaremos por las que den un alto beneficio con una dificultad baja, descartando las de poco beneficio y elevada dificultad.

En el mejor de los casos, esta Oficina de Proyectos de Innovación estará formada por 6 personas, y en el peor, por 3. Dado el poco número, será fundamental priorizar y trabajar en un único proyecto a la vez, para no dispersar esfuerzos, y finalmente no poder materializar ninguno.

Como nexo común de las ideas que se desarrollen en dicha Oficina, está el cambio hacia una cultura organizativa matricial, que se estructure en proyectos. De este modo, considerando que los departamentos más potentes del Ayuntamiento de Órgiva son la Secretaría, el área económica (Intervención y Tesorería) y Urbanismo-Vías Públicas, se convertirán en las herramientas necesarias para llevar a la realidad esos proyectos, priorizando la comunicación transversal entre estos departamentos.

2.2. Elementos del Elevator Pitch y el Abstract para la creación de la Oficina de Proyectos e Innovación en el Ayuntamiento de Órgiva

Comenzando por **definir el público objetivo**, en este caso podrán ser tanto el Alcalde como el Concejales de Personal. Ambos se encuentran ante su primera legislatura, y buscan introducir cambios que redunden en un beneficio para su municipio.

Continuando con la **identificación del problema**, este se resume principalmente en la imperante cultura del caos de mi organización, la cual ellos están sufriendo diariamente al ver como se atascan y diluyen los proyectos que quieren llevar a cabo.

Esta oficina es una herramienta útil que busca **solucionar** este problema principal, y que además, posee una serie de beneficios más que evidentes:

- No tendría ningún coste, ya que la Oficina estaría integrada por el propio personal del Ayuntamiento que quiera aportar y formar parte.
- Marketing político, al tratarse de algo innovador a nivel provincial, y que sería fácil de vender y divulgar en los medios.
- En el caso de que no fuese viable, el perjuicio sería 0, ya que se retornaría a la situación anterior sin coste alguno.
- Obtención de beneficios intangibles inmediatos: mayor vinculación y apego de los trabajadores con su Organización, al percibir que sus ideas son tenidas en cuentas, y que las mismas pueden redundar en un beneficio común; aumento de confianza en los gestores públicos.

3. MEDIDA: REGLAMENTO DE TELETRABAJO

3.1. Objetivo

Este objetivo entronca directamente con la gestión por objetivos, aprovechando el actual desempeño en el trabajo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En el caso de mi Organización, disponemos de un gestor de expedientes digital, lo que supone una independencia material con respecto al lugar físico para desarrollar el trabajo.

Esta modalidad de trabajo permite, además, conciliar la vida personal y familiar, con la laboral.

Obviamente no todos los puestos de trabajo son susceptibles de desarrollar parte de la jornada laboral en esta modalidad, ya que muchos necesitan desarrollar funciones físicas, tales como operarios de servicios, atención al público, registro o naturaleza eventual.

Por lo que la implantación de esta modalidad de trabajo, deberá hacerse de forma gradual, y evaluar su impacto mediante una Comisión de Seguimiento, estableciendo la temporalización y áreas para su establecimiento y desarrollo.

Considero que el instrumento idóneo para establecer el establecimiento de una parte de la jornada en la modalidad del teletrabajo es el Reglamento, al ser una medida organizativa que afecta al personal del Ayuntamiento. Además, no interesa ni a los trabajadores, ni a la propia Organización, la inseguridad jurídica derivada de establecer esta modalidad sin un instrumento legal al que acudir y que lo regule de forma específica.

3.2. Elementos del Elevator Pitch y el Abstract para la elaboración y aprobación del Reglamento del Teletrabajo.

Comenzando por **definir el público objetivo**, este se encontraría principalmente formado por el personal técnico del Ayuntamiento, así como el Concejal de Recursos Humanos y el Alcalde.

Continuando con la **identificación del problema**, se focalizaría en la pérdida de productividad derivada del cansancio por acudir al centro de trabajo y las interrupciones constantes del funcionamiento ordinario de un Ayuntamiento.

Establecer esta modalidad, mediante un Reglamento, redundaría en los siguientes beneficios:

- No tendría ningún coste.
- Marketing político, ya que sería una experiencia y un reglamento pioneros en la provincia de Granada.
- Conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Reducción del impacto medioambiental, al reducir los desplazamientos de los empleados.
- Mayor integración a las personas con discapacidad.

4. MEDIDA: APLICACIÓN PARA ORGANIZAR Y VISUALIZAR LAS TAREAS Y LA CARGA DE TRABAJO

Buscar una aplicación que permita ver las tareas que tiene asignada cada trabajador de oficina del Ayuntamiento, que permita visibilizar la carga de trabajo, y el desempeño de forma individual.

Lo ideal es que tengan acceso tanto los trabajadores, como los concejales de las distintas áreas, favoreciendo así la transmisión de información, y visibilizar la carga de trabajo que implica cada área.

Esto permitirá dimensionar los puestos de trabajo, apreciar aquellas áreas en las que hay un déficit de personal, o aquellas otras en las que hay un exceso. Así mismo, se podrá llevar a cabo un cálculo porcentual de la carga de trabajo, información necesaria para no saturar, y finalmente colapsar unos departamentos, mientras otros no alcanzan ni el 50% de su capacidad de trabajo.

Así mismo, también se verá si hay trabajadores que están desempeñando funciones que no son realmente de su departamento.

Igualmente, facilitará el apoyo y asistencia de unos compañeros a otros.

4.2. Elementos del Elevator Pitch y el Abstract para la elaboración y aprobación del Reglamento del Teletrabajo.

Comenzando por **definir el público objetivo**, en este caso se trataría principalmente del Concejal de Personal.

Continuando con la **identificación del problema**, en este caso se encontraría dentro del problema principal de la cultura del caos imperante en este Ayuntamiento, donde unos trabajadores, aplicando conceptos porcentuales, no están ni a un 50% de su capacidad, mientras otros se encuentran a un 120% de la misma, situación insostenible en el largo plazo, y que puede resultar en bajas laborales, desmotivación, etc.

Establecer esta modalidad de organización del trabajo, más visual y accesible, redundaría en los siguientes beneficios:

- Coste mínimo, al tener dichas aplicaciones un coste muy reducido.
- Permite dimensionar los puestos de trabajo.
- Incentivar al rendimiento, mediante criterios objetivos para establecer el complemento de productividad.
- Mayor información y comunicación sobre la carga de trabajo de las distintas áreas y departamentos.

5. MEDIDA: PROCESOS DE DESBUROCRATIZACIÓN Y EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

5.1. Objetivo

Esta última medida es un compendio de numerosas medidas que se podrán desarrollar en el Ayuntamiento de Órgiva. Debemos partir de la perspectiva del usuario. A este respecto, una herramienta muy útil es el método LEAN, identificando todas las actividades y servicios que presta nuestra organización, para distinguir por un lado las que son obligatorias, por imperativo legal, de las que no. En ambas categorías, distinguir las que añaden valor, que serían aquellas a potenciar, y las que no añaden valor, eliminándolas en aquellas actividades y servicios que no son obligatorios, y minimizándolas en las que son obligatorios.

A este respecto, son muchas las medidas que tienen encaje dentro de los procesos de desburocratización y eficiencia administrativa en el Ayuntamiento de Órgiva, y que encajan con la finalidad perseguida con la creación de la Oficina de Proyectos de Innovación:

- **Medidas proactivas:** Preguntándole directamente al ciudadano y facilitando los canales de comunicación, tales como videos, publicaciones, etc. en redes sociales de actividades que puedan beneficiarle, tales como las bonificaciones en los tributos municipales.
- **Facilitar el acceso e interacción con la administración electrónica:** Entre otras, mediante la puesta a disposición al ciudadano de un ordenador en la oficina

de registro de entrada, donde explicarle cómo poder llevar a cabo los trámites que suele usar presencialmente, de manera electrónica desde su domicilio. Pese a que en el corto plazo supondría una mayor carga de trabajo, en el medio y largo supondría una reducción de la misma para los trabajadores del registro.

- **Diversas vías para proceder al pago de los tributos y tasas:** Aprovechar el uso de nuevas tecnologías, y estudiar su implantación, tales como el pago por Bizum.
- **Implantación de la comunicación previa y la declaración responsable en ámbitos distintos del comercial y urbanístico:** En este sentido, se podrían implantar en materia de bonificaciones tributarias.





EVOLUCIÓN EN EL TRATAMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS DE UNA CORPORACIÓN LOCAL A LA INFORMACIÓN RELATIVA A LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS MUNICIPALES DEPENDIENTES DE DICHA ADMINISTRACIÓN

Elisa GONZÁLEZ-CARRASCOSA MOYANO

Jefa Asesoría Jurídica Empresa Municipal Aguas de Málaga S.A.

Trabajo de evaluación presentado en el Curso Monográfico de Estudios Superiores: Transparencia y Gobierno Abierto, CEMCI, Granada.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El derecho de acceso a la información de los miembros de corporaciones locales en la normativa de régimen local. Situación específica en el Ayuntamiento de Málaga.
3. Normativa sobre protección de datos de carácter personal.
4. Escenario tras la aprobación de la normativa de transparencia.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución que ha experimentado el tratamiento del derecho de acceso de los miembros de los diferentes grupos políticos con representación en una corporación municipal a la información obrante en las sociedades mercantiles dependientes de dicha corporación, con especial atención a la nueva regulación introducida por la normativa en materia de transparencia, así como las posibles limitaciones que pudieran afectar a la utilización de la información obtenida por este medio.

Se efectuará un repaso a la situación tal y como estaba definida anteriormente en la regulación del sector local y se analizará el efecto de la normativa relativa a transparencia emitida desde los distintos ámbitos estatal, autonómico y en su caso, municipal, con especial atención a la incidencia de las obligaciones impuestas en materia de protección de los datos de carácter personal.

2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE CORPORACIONES LOCALES EN LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL. SITUACIÓN ESPECÍFICA EN EL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

La normativa sectorial de Régimen Local venía abordando desde antiguo el derecho de acceso de los miembros de las Corporaciones locales a la información en poder de la Corporación, extendiéndolo a cuantos antecedentes, datos o informaciones fueren precisos para el desarrollo de la función.

Así, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) lo recoge en su artículo 77, al igual que el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que además establece el procedimiento para ejercer el derecho y otorga efecto positivo al silencio administrativo que pudiera producirse, exigiendo resolución o acuerdo expreso y motivado para su denegación (arts. 14 y ss.).

Pero este derecho de información quedaba limitado a la consulta de la documentación en las dependencias municipales con posibilidad de obtener copias únicamente en el caso de que fuese autorizado expresamente por el Presidente de la Comisión de Gobierno o en cualquiera de los casos de acceso libre previamente establecido:

- Acceso por miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.
- Acceso por miembros de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- Acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Y se establecía la obligación de guardar reserva en relación con la información facilitada para hacer posible el desarrollo de su función, especialmente de la información que hubiera de servir de antecedente para decisiones aún no adoptadas y de evitar la reproducción de la documentación que se les hubiera facilitado, en original o copia, para su estudio.

En definitiva, la regulación de este derecho estaba orientada al acceso a la información destinada a ser tratada en un expediente administrativo, y no tanto a la información producida en el desenvolvimiento de cualquier servicio o actividad municipal.

Descendiendo al ámbito municipal y en concreto al municipio de Málaga, el Reglamento Orgánico Municipal (en vigor desde el 1-1-1996) ya recoge este derecho de los miembros de la Corporación a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios municipales y resulten precisos para el desarrollo de su función (art. 6), con obligación de guardar la debida reserva en relación con las actuaciones e informaciones de las que tengan conocimiento por razón de su cargo y cuya

divulgación pudiera resultar dañosa para los intereses generales de la ciudad o de terceros, o implicar una conducta de utilización de información privilegiada, según la tipificación prevista en la legislación penal (art. 14).

Con posterioridad se ha desarrollado este derecho, también a nivel municipal, en el Reglamento Orgánico de Pleno del Ayuntamiento de Málaga (última versión publicada en el BOP Málaga nº128, de 6 de julio de 2017), donde se dedica una Sección entera al derecho de información. Aquí ya se recoge de manera expresa el derecho de los concejales a obtener copias, si bien la petición de información siempre deberá estar referida a expedientes y deberá ser concreta. Además, el ejercicio de este derecho deberá armonizarse con el régimen de trabajo de los servicios municipales a fin de no lesionar el principio de eficacia administrativa. Se mantiene la obligación de confidencialidad de la información facilitada que no tenga el carácter de pública (arts. 12 y ss.).

Con el fin de facilitar el ejercicio de su función por los concejales, se incluyen obligaciones de información periódica relativas a asuntos que no sean de competencia plenaria tanto desde las distintas áreas de funcionamiento del Ayuntamiento, como de sus Organismos Autónomos, y entidades públicas empresariales, como es el caso de contratos adjudicados, ejecución del presupuesto y ofertas de empleo público (art. 14).

En cuanto al ejercicio del derecho a la información, se diferencia en función de que se trate del propio ámbito del ayuntamiento, de sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales, o de las sociedades mercantiles municipales. Centrándonos en estas últimas, para las que gestionen servicios públicos de competencia municipal, se establece lo siguiente:

En principio, si los concejales peticionarios están integrados en los Consejos de Administración de dichas sociedades, deberán ejercer este derecho según la normativa mercantil (art. 21). Pero si la petición de información se refiere a cuestiones concernientes a la prestación de los servicios públicos encomendados, o la correcta administración de los recursos públicos, se amplía el ámbito subjetivo de la titularidad de este derecho y se extiende también a los miembros de la corporación aun cuando no formen parte del Consejo de Administración.

La determinación acerca de si la petición de información se refiere a cuestiones concernientes a la prestación de los servicios públicos encomendados o, por el contrario, a aspectos meramente societarios, se realiza por el Presidente del Consejo de Administración o, por su delegación expresa, por el Consejero-Delegado o Director Gerente, quienes a su vez podrán autorizar la posibilidad de que los Concejales solicitantes de la información puedan estar acompañados de un asesor externo. Todo ello, sin perjuicio del acceso directo de los administradores o accionistas respecto de la documentación que sirva de antecedente de los asuntos incluidos en los respectivos órdenes del día de las sesiones del Consejo de Administración o Junta General que vayan a celebrarse.

En cuanto a su ejercicio, se aplican las mismas reglas establecidas para los Organismos Autónomos, que a su vez se remite, en algunos aspectos, a la regulación propia del derecho a la información en los servicios del Ayuntamiento.

El silencio administrativo es positivo en caso de que en el plazo de cinco días naturales siguientes a la petición no se haya dictado resolución expresa denegatoria, si bien el plazo establecido para permitir el acceso es de 45 días naturales desde la petición. En caso de no obtener respuesta, se incluirá como pregunta en el orden del día de la siguiente sesión plenaria que se celebre.

Se mantiene el deber de confidencialidad (art. 23) respecto a los informes que se suministren al amparo de este derecho de acceso y así lo adviertan. Dicho deber se prolongará aún después del cese en sus funciones, en los términos establecidos en la legislación mercantil. Y serán responsables de los daños y perjuicios que se acarreen a la sociedad por el incumplimiento del expresado deber de confidencialidad.

Los entes locales pueden optar por diferentes fórmulas para la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados. Uno de los medios que recoge la normativa básica de régimen local (LBRL) para la prestación de los servicios públicos relacionados en los arts. 25 y 26, es la forma de gestión directa a través de una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública (art. 85 LBRL). En Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA) lo contempla en los arts. 26 y ss. y dedica el art. 38 a la figura de la sociedad mercantil local, creada para la realización de actividades o gestión de servicios de competencia de la entidad local, para la que prescribe, entre otras cosas, que su capital social sea íntegramente de titularidad directa o indirecta de una entidad local, que el pleno constituya la junta general de la sociedad y que esté sujeta a la normativa patrimonial, presupuestaria, contable, de control financiero y de control de eficacia y contratación, sin perjuicio de la legislación que resulte expresamente aplicable como garantía de los intereses públicos afectados. El anteriormente mencionado Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga dedica un Capítulo a los entes descentralizados de servicios (arts. 170 y ss.) y en el art. 171 se establece que los consejeros de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al Ayuntamiento, serán designados por el Pleno Municipal constituido como Junta General.

Por último, los concejales de las corporaciones públicas que ostentan cargos en los consejos de administración de las sociedades mercantiles municipales no están exentos del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa mercantil a los miembros del Consejo de administración de la sociedad mercantil. La Ley de sociedades de capital aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio contempla un amplio catálogo: el deber general de diligencia de un ordenado empresario, para cuyo cumplimiento se faculta al administrador el deber y el derecho de recabar de la sociedad la información adecuada y necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones como tal; el deber de lealtad de un fiel representante, obrando de buena fe y en el mejor interés de la sociedad, que en lo que al tema aquí tratado respecta incluye la obligación de guardar secreto sobre las informaciones, datos, informes o antecedentes a los que haya tenido acceso en el desempeño de su cargo, incluso cuando haya cesado en él, salvo en los casos en que la ley lo permita o requiera; el deber de evitar situaciones de conflicto de interés o el deber de protección de la discrecionalidad empresarial.

Y toda la normativa analizada recoge límites y consecuencias en la extralimitación del ejercicio del derecho de información, como es la sujeción a responsabilidad civil y

penal por los actos y omisiones realizados por los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de su cargo: así se contempla en el art. 78 LBRL, en el art. 22 Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, o en el art. 20 del Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga.

Por tanto, desde el punto de vista de la regulación local, tradicionalmente las administraciones públicas de carácter local han podido crear sociedades mercantiles de titularidad íntegramente municipal para la gestión de los servicios públicos de su competencia, y designar a miembros de la corporación como miembros del órgano de administración de la sociedad, quedando éstos sometidos a la normativa de carácter orgánico municipal para el ejercicio del derecho de acceso a la información y con sometimiento a las obligaciones que dicho acceso conlleva, que derivan tanto del ámbito normativo municipal como del mercantil.

3. NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL.

En el año 1999, y como desarrollo del artículo 18 de la Constitución Española, se aprobó la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos (en adelante LOPD) con el objeto de garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor, intimidad y privacidad personal y familiar. Fue desarrollada por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que desarrolló tanto los principios de la ley, como las medidas de seguridad a aplicar en los sistemas de información.

El objetivo principal de la ley era regular el tratamiento de los datos y ficheros, de carácter personal, independientemente del soporte en el que sean tratados, los derechos de los ciudadanos sobre ellos y las obligaciones de aquellos que los crean o tratan. Esta ley afectaba a todos los datos que hacen referencia a personas físicas registradas sobre cualquier soporte, informático o no.

Se creó un órgano de control del cumplimiento de la normativa de protección de datos con competencias en todo el territorio español, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), existiendo otras Agencias de Protección de Datos de carácter autonómico como es el caso de la comunidad autónoma de Cataluña o del País Vasco.

La AEPD se define como la autoridad pública independiente encargada de velar por la privacidad y la protección de datos de los ciudadanos. Persigue un doble objetivo, por un lado, fomentar que los ciudadanos conozcan sus derechos y las posibilidades que la Agencia les ofrece para ejercerlos y, por otro, que los sujetos obligados tengan a su disposición un instrumento ágil que les facilite el cumplimiento de la normativa.

En este escenario jurídico, la AEPD informó en relación con el acceso por parte de los concejales de una determinada Corporación a los datos relativos a las retribuciones percibidas individualmente por los funcionarios del consistorio (Informe 147/2010), que

la transmisión de dichos datos constituye una cesión de datos de carácter personal incluida en el artículo 3.i) de la LO 15/1999, siendo de aplicación el régimen establecido en el artículo 11.1 de dicha Ley (para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado) y en el art. 11.2.a) de la misma (cuando una ley lo permita).

En cuanto a la ley habilitante, la AEPD considera que el fundamento de la solicitud radica en la necesidad de que el grupo político municipal esté debidamente informado de la gestión municipal a fin de llevar a cabo su función de control sobre la actividad del equipo de gobierno del Ayuntamiento en los términos previstos en el art. 77 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local. En base a ello llega a la conclusión de que la cesión de los datos se encuentra amparada en el artículo 11.2.a) LO 15/1999 y que el Reglamento Orgánico de Pleno de esa corporación no puede impedir la cesión.

No obstante, se matiza que en aplicación del art. 4.1 de la LOPD, el acceso debería limitarse a los datos que resulten "adecuados, pertinentes y no excesivos" para el cumplimiento de la finalidad que legitima la comunicación de los datos. Y el tratamiento posterior que se efectúe por el destinatario de la información deberá respetar igualmente dicha finalidad, por lo que no podrá emplearse para fines distintos.

En el caso de la petición de las nóminas de los trabajadores y funcionarios de la corporación, en la que aparecen otros datos, como el domicilio fiscal, la cuenta corriente o datos relativos a la afiliación sindical, que no resultan relevantes para la función de control de los concejales, la AEPD resuelve que sólo se deberá facilitar la información desglosada e individualizada de las retribuciones satisfechas sin exhibir los documentos de nómina y con la advertencia expresa de la limitación del uso posterior de los datos en el marco de las competencias de control, no pudiendo revelarlos a terceros ni tratarlos para otros fines distintos de aquéllos.

En alguna ocasión la AEPD ha exigido además que en la petición de información efectuada por los concejales se determine con claridad la finalidad a la que se van a destinar los datos solicitados (Informe de la AEPD núm. 182/2014).

La LOPD quedó derogada con la entrada en vigor, el 6 de diciembre de 2018, de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante LOPDPGDD), que adapta la legislación española al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). En general, la nueva normativa otorga más poder a los ciudadanos a efectos de control sobre el uso de sus datos personales, por lo que impone un mayor compromiso a las empresas y organizaciones de todo tipo en lo que respecta a la protección de los datos de carácter personal que manejan.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LOPDPGDD no se ha emitido ningún pronunciamiento por la AEPD al respecto.

Así pues, si bien la normativa relativa a la protección de datos de carácter personal no ha impedido a los concejales el ejercicio del derecho de acceso a la información

pública de que venían disfrutando, ya que la Ley de Bases del Régimen Local constituye ley habilitante para posibilitar el acceso a datos de carácter personal, lo cierto es que el ejercicio del derecho se ha visto limitado en cierta medida, al exigirse que el acceso se ciña a los datos que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos, lo que requerirá un juicio de valor por parte del destinatario de la petición. En cuanto al tratamiento posterior de la información obtenida, las limitaciones que aplican en virtud del principio de la finalidad en el tratamiento de los datos de carácter personal, podrían subsumirse en las posibles responsabilidades civiles o incluso penales que sancionaban anteriormente su utilización.

4. ESCENARIO TRAS LA APROBACIÓN DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA.

Paralelamente al avance en nuestro país de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, en los países de nuestro entorno se fue avanzando en el reconocimiento del derecho al acceso a la información pública, y a nivel comunitario se aprobó en el año 2009 el Convenio nº205 sobre acceso a los documentos públicos por el Consejo de Europa.

En España, al margen de los derechos ya reconocidos de acceso a expedientes en las leyes de procedimiento administrativo (en la entonces vigente Ley 30/1992 de procedimiento administrativo) o de reconocimientos puntuales de publicidad de determinados actos de la administración en diferentes normas (como en la Ley General de Subvenciones, Ley de contratos del sector público, Ley del Patrimonio Histórico), no fue hasta la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) cuando se pudo disponer de una única norma, con el carácter de básica, que regulara y garantizara el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por cualquier ciudadano.

La regla general que se contiene es el derecho que asiste a todas las personas a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley, sin que el solicitante esté obligado a motivar su solicitud de acceso a la información (artículos 12 y 17.3).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la aplicación de las limitaciones en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera): *“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...”* (Fundamento de Derecho Sexto).

La línea seguida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto al derecho de acceso a la información relativa al personal del sector público va orientada a posibilitar el acceso. Así, la Sentencia de 20 de mayo de 2003 (caso *Österreichischer Rundfunk* y otros), expone que *“no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos”* es necesario *“conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas”*. Y añade: *“A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal”*.

El artículo 15 de la LTBG, en la redacción dada por la Disposición Final 11.2 LOPDPGDD trata de conciliar el derecho de las personas de acceder a la información pública en poder de las administraciones con el derecho a la protección de los datos de carácter personal, diferenciando el tratamiento a aplicar en función del tipo de dato de que se trate y, en consecuencia, de acceso más o menos fácil para el solicitante. El máximo nivel de tutela se otorga a los datos relativos a la ideología, afiliación sindical o religión, para los que se exige consentimiento expreso y por escrito del afectado. De igual manera se exige también el consentimiento expreso, o en su caso una ley que lo ampare, para el acceso a datos relativos al origen racial, salud o vida sexual, datos genéticos o biométricos o datos relativos a infracciones penales o administrativas.

En lo que se refiere a los datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública de un órgano administrativo, la LTBG concede el acceso con carácter general. Y para el acceso a los datos personales no especialmente protegidos exige que se lleve a cabo la previa ponderación razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados, tomando en consideración determinados criterios que se explicitan.

La AEPD se pronunció en el informe 178/2014, emitido en respuesta a una consulta sobre el derecho de acceso a la información pública, indicando que para los casos que no pudieran resolverse al amparo de los criterios de ponderación establecidos en el art. 15.3 LTBG, podrían considerarse los criterios contenidos en la LOPD, como es el principio de la finalidad. Y que, en todo caso, una vez producido el acceso, siempre será de aplicación la normativa de protección de datos personales al tratamiento posterior, por remisión expresa del art. 15.5 LTBG.

Llegado este punto conviene hacer un inciso en el tema tratado para centrar la atención en la posible discordancia de diversos preceptos de la LOPDPGDD, pues en el artículo 9 dispone que el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición del tratamiento de datos cuya finalidad principal sea identificar su ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, creencias u origen racial o étnico, si bien esto no impedirá el tratamiento de dichos datos al amparo de los restantes supuestos contemplados en el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así proceda. Y posteriormente, en la Disposición Final 11.2 por la que modifica y da una nueva redacción al art. 15.1 de la LTBG, permite el acceso a datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, en caso de contar con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, e incluso sin él cuando dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Y en

cuanto al acceso a datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, datos genéticos o biométricos o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, se autoriza en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

Es decir, la LOPDPGDD prohíbe que se pueda acceder a datos personales protegidos con base únicamente en el consentimiento del afectado, requiriendo que concurra además alguna causa del art. 9.2 Reglamento UE 2016/679; pero permite, vía modificación de la LTBG, que se pueda otorgar el acceso a dichos datos personales protegidos, aunque solo exista el consentimiento del afectado.

Retomando el hilo conductor, la LTBG creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la finalidad de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Para cumplir dicha finalidad se le atribuyeron, entre otras, las funciones de adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley, asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto o promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Para coordinar la actividad informadora en materia de protección de datos y en materia de transparencia, la Disposición Adicional Quinta de la LTBG dispone que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de dicha Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en dicha Ley y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (remisión que ahora debe entenderse realizada a la LOPDPGDD).

El criterio interpretativo CI/001/2015 de 24 de junio de 2015 es muestra de ello. En él se indican algunas pautas a seguir en cuanto a las obligaciones en materia de acceso a la información pública relativa a las RPT, catálogos, plantillas orgánicas, al puesto de trabajo desempeñado o a las retribuciones asignadas a puestos de trabajo determinados, o a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento. Estos criterios, si bien se refieren a órganos, organismos y entidades del sector público estatal, bien pueden ser de aplicación al resto de entes dependientes de otras administraciones territoriales. Posteriormente este Criterio ha sido ratificado y ampliado en el Criterio CI/001/2020 de 5 de marzo de 2020 sobre información pública referida al personal que ocupa o ha ocupado un puesto de carácter eventual en la Administración General del Estado y aplicación del art. 19.3 de la LTAIBG.

En Andalucía se aprobó la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía (en adelante LTA), que, partiendo de los principios expuestos en la Constitución Española, extiende su aplicación en Andalucía a todas las personas y

entidades que pueden ser depositarias de la información pública. Con origen en lo establecido como básico en la legislación nacional, se adapta para todas las administraciones andaluzas, incluidas las actuaciones administrativas del Parlamento andaluz y sin perjuicio del respeto a su autonomía propia. También es de aplicación a las entidades privadas que se financian con fondos públicos y a las que participan en la gestión de los servicios públicos sostenidos con fondos públicos, con la idea de que la ciudadanía mantenga su derecho a la transparencia cuando las actuaciones se financian con fondos públicos.

Esta Ley coincide con la estatal en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a todas las personas con fundamento en el derecho reconocido en el art. 105.b) de la Constitución Española, a lo que añade el art. 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin más limitaciones que las recogidas en el art. 25 de la propia Ley, que remite a la legislación básica. La aplicación de los límites se mantendrá sólo durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique y su aplicación tendrá que ser objeto de valoración, a efectos de facilitar el acceso parcial. En cuanto a las peticiones de información que afecten a datos de carácter personal, se remite a lo dispuesto en la LTBG y a la LOPD (art. 26), procurando otorgar en la medida de lo posible, el acceso parcial a la información pública según la legislación básica. Asimismo, se prescribe la disociación de datos de carácter personal en las resoluciones que deban publicarse.

En Andalucía se crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía como autoridad independiente de control en materia de protección de datos en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los términos previstos en el artículo 41 de la LOPD, y como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia. Se le encomiendan funciones como las de resolución de reclamaciones contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso, adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la ley autonómica, resolver las consultas que en materia de transparencia o protección de datos le planteen las administraciones y entidades sujetas a la ley, responder a las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información, o ejercer el control de la publicidad activa. Los Estatutos del Consejo fueron aprobados por el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, donde se recogen sus reglas de organización y funcionamiento, empezando su andadura en el año 2016.

Aunque no son jurídicamente vinculantes para el Consejo andaluz, los criterios interpretativos emanados del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal constituyen un notable auxilio hermenéutico para abordar la resolución de los casos concretos, y de hecho se recurre a ellos en algunas de sus Resoluciones, como ha sido el caso de las pautas que, en materia de retribuciones, se contienen en el Criterio Interpretativo conjunto con la AEPD núm. 1/2015 que se invoca en numerosas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía de las que son muestra las nº 142/2018, 352/2018 o 70/2018. En ellas se hace especial mención a la obligación de aplicar la normativa de protección de datos personales en el tratamiento posterior de la información obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública según se exige en el art. 15.5 LTBG.

Descendiendo al nivel municipal, han proliferado las ordenanzas municipales relativas a la transparencia. En la comunidad autónoma de Andalucía casi la totalidad de las ocho capitales de provincia se han dotado de una norma reguladora de las obligaciones municipales, salvo dos excepciones. El Ayuntamiento de Cádiz no tiene publicada ninguna ordenanza de transparencia, constando una única referencia con un enlace erróneo en la página web. En el Ayuntamiento de Málaga, la Junta de Gobierno Local ha aprobado un Proyecto de Ordenanza de Transparencia que aún no ha sido sometido a aprobación por el Pleno General.

Con la aparición de la normativa en materia de transparencia, el derecho de los concejales a acceder a la información obrante en las empresas municipales que prestan servicios públicos no se ha visto limitado. No obstante, resulta paradójico que para el ejercicio del derecho de acceso siguen estando sujetos a estrictos procedimientos a nivel orgánico municipal, así como sujetos al cumplimiento de deberes con posible exigencia de responsabilidades, tanto civiles como penales, por la utilización de la información recibida, cuando cualquier ciudadano puede solicitar y obtener información en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, amparado por la normativa de transparencia sin necesidad siquiera de motivar su solicitud. Quizás deberían revisarse los procedimientos orgánicos a fin de equiparar en la medida de lo posible los derechos de acceso, y avanzar en la línea de la transparencia siempre y cuando con ello no se lesionen derechos fundamentales de las personas.

5. BIBLIOGRAFÍA.

MESEGUER YEBRA, Joaquín. *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*. Escola d'Administració Pública de Catalunya y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2014.

Reglamento Orgánico del Ayuntamiento de Málaga:

http://www.malaga.eu/inter/visor_contenido2/NRMDocumentDisplay/159/DocumentoNormativa159

Reglamento Orgánico de Pleno del Ayuntamiento de Málaga:

http://www.malaga.eu/inter/visor_contenido2/NRMDocumentDisplay/706/DocumentoNormativa706

La Comisión europea y sus prioridades:

https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_es

Informe 147/2010 de la Agencia Española de Protección de Datos.

Informe 131/2009 de la Agencia Española de Protección de Datos.

GUICHOT REINA, Emilio. “Transparencia y protección de datos en las Universidades públicas”. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 193/2018.

Informe 182/2014 de la Agencia Española de Protección de Datos.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier. "Reglamento General de Datos Personales y derecho de acceso a la información pública, o cómo conectar ambos". *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 9/2018, Editorial Aranzadi S.A.U.

Informe 178/2014 de la Agencia Española de Protección de Datos.

Criterio Interpretativo CI/001/2015 de 24 de junio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos.

Criterio Interpretativo CI/001/2020 de 5 de marzo de 2020, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos.

Resolución 251/2018, de 20 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Resolución 378/2018, de 20 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Resolución 36/2016, de 20 de junio, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid:

<https://sede.madrid.es/sites/v/index.jsp?vgnextoid=3eabe8e52c796510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=6b3d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información de Zaragoza:

https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3983

Ordenanza de transparencia y acceso a la información del Ayuntamiento de Sevilla:

<https://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia/evaluaciones/texto-definitivo.pdf>

Ordenanza de transparencia y buen gobierno del Ayuntamiento de Granada:

<https://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/xtod/B7DD2B913B648940C1258009002ABDAB?opendocument&highlight=0,ordenanza%20de%20transparencia>

Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Huelva:

http://www.huelva.es/portal/sites/default/files/documentos/ordenanzas/generales/ordenanza_de_transparencia_firmada.pdf

Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización del Ayuntamiento de Jaén:

https://sede.aytojaen.es/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_11231_1.pdf

Ordenanza de transparencia, buen gobierno y calidad democrática del Ayuntamiento de Almería:

<https://www.almeriaciudad.es/wp-content/archivos/2018/05/3.Ordenanza-de-Transparencia-Buen-Gobierno-y-Calidad-Democratica.pdf>

Ordenanza reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y la reutilización de la información del Ayuntamiento de Córdoba:

https://www.cordoba.es/doc_pdf_etc/TRANSPARENCIA/ORDENANZA_TRANSPARENCIA_DEFINITIVA_ABRIL_2017.pdf

Referencia a la Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento de Cádiz:

<http://institucional.cadiz.es/area/Derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%ABlica/2456>

Resultado del acceso al enlace anterior, remite al Ayuntamiento de Oviedo: <https://www.oviedo.es/documents/12103/a8e6a647-bdbf-4f91-b45b-8c381c8ea19e>

Proyecto de Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Málaga: Aprobada en sesión de 24 de noviembre de 2017 por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga al Punto nº10:

http://www.malaga.eu/export/sites/malagaeu/el-ayuntamiento/.galleries/JGL/Acuerdos/2017/4t/2017_11_24_EXTRACTO_ADMINISTRACION_JUNTA_DE_GOBIERNO_LOCAL.pdf

Se puede acceder al texto completo en el siguiente vínculo: <http://malagacontesta.malaga.eu/export/sites/MalagaContesta/.galleries/documentos-propuestas-gobierno/BORRADOR-ORDENANZA-PARTICIPACION.pdf>



LA CONSOLIDACIÓN FINANCIERA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Francisco Jesús MUÑOZ MARTÍNEZ

*Jefe de Departamento de Estados Financieros y Consolidación
Ayuntamiento de Madrid. Intervención General.
Subdirección General de Contabilidad*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del MASTER en:
DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL. CEMCI.*

SUMARIO

Introducción.-

1.- Historia de la consolidación contable en la administración local española.

- 1.1. Antecedentes
- 1.2. Evolución de la normativa en la consolidación de cuentas
- 1.3. Situación actual en España.
- 1.4 Consolidación en entidades locales de otros países

2.- Tipos, conceptos, objetivos y fases de la consolidación

- 2.1 Tipos de consolidación
 - 2.1.1 Consolidación presupuestaria
 - 2.1.2 Consolidación a efectos de estabilidad presupuestaria
 - 2.1.3 Consolidación contable o financiera
- 2.2 Conceptos
 - 2.2.1 Grupo de entidades
 - 2.2.2 Conjunto consolidable
 - 2.2.3 Perímetro de consolidación
- 2.3 Objetivos y necesidad de consolidar
- 2.4. Fases de la consolidación
 - 2.4.1 Actividades previas a la consolidación
 - 2.4.2 Determinación del perímetro de consolidación
 - 2.4.3 Homogeneización
 - 2.4.4 Agregación
 - 2.4.5 Eliminaciones

3.- Métodos de integración y procedimientos de consolidación.

- 3.1. Integración global
- 3.2 Integración proporcional.
- 3.3 Puesta en equivalencia

4.- Los estados contables consolidados.

- 4.1. El balance consolidado
- 4.2 La cuenta del resultado económico-patrimonial consolidada
- 4.3 El estado de cambios en el patrimonio neto consolidado.
- 4.4. El estado de flujos de efectivo consolidado.

4.5 El estado de liquidación del presupuesto consolidado

4.6 La memoria consolidada

5.- Principales problemas en la consolidación financiera

5.1. Obtención de la información

5.2. Configuración del perímetro de consolidación.

5.3 Normas, sistemas y controles

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN.

En el ámbito de la administración local, aunque es cierto que al día de hoy la consolidación financiera no es obligatoria, ya que hasta la fecha aún no existe adaptación a las entidades locales de las normas de consolidación del sector público estatal que se había previsto para el ejercicio 2017, la mayor parte de las cuentas elaboradas por los ayuntamientos no se presentan consolidadas y los pocos que las presentan, bien no lo hacen de forma completa bien no se trata de una verdadera consolidación contable. Asimismo, a falta de normativa, dicha consolidación se suele realizar sin criterios definidos o regulados por la organización, es decir, no existe una norma interna que regule y establezca los criterios y pautas para realizar la misma.

Análogamente a lo que está ocurriendo con la implantación de la contabilidad analítica o la adecuada gestión patrimonial de los bienes de las entidades locales, aunque éstas al menos ya se han abordado, la consolidación de las cuentas aún no ha adquirido la importancia que requiere en la administración local. La contabilidad financiera ha sido siempre la hija pequeña de la Contabilidad, primando siempre la contabilidad presupuestaria. Su justificación se basa en que los ayuntamientos no se han constituido para obtener un beneficio, sino que lo han hecho para la prestación de servicios públicos, y todos ellos se llevan a cabo a través de la ejecución de un presupuesto. Asimismo, desde la última crisis económica de 2008, también se ha tenido una mayor preocupación por la estabilidad presupuestaria, la regla de gasto, el control interno o la transparencia, materias que se han regulado con mucho ahínco y tesón y que se han implantado efectivamente de una forma u otra. Ciertamente, la única preocupación de los responsables políticos es la de implantar las políticas públicas de sus programas a través de la aprobación y ejecución de los Presupuestos, así como de cumplir la normativa de estabilidad presupuestaria y regla de gasto impuesta por el Gobierno Central. Todo ello deja siempre en “stand-by” o modo de espera el desarrollo del resto de materias o procesos contables y económico-financieros, ya sea porque dichos responsables desconocen la materia y/o porque creen que la información que se va a generar no les sirve de provecho para sus intereses.

El motivo de la elección del tema de la consolidación financiera en las entidades locales, para elaborar este Trabajo Fin de Máster, es por el gran interés que ha me ha despertado tras mi incorporación al Ayuntamiento de Madrid, en el Departamento de Estados Financieros y Consolidación de la Subdirección General de Contabilidad. Hasta ahora, mi experiencia en los últimos años se había centrado en la Contabilidad Pública

Local en un municipio pequeño y otro de mediano tamaño, con visión únicamente presupuestaria, máxime hasta la aprobación de la nueva Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) de 2013. Ha sido desde hace poco más de un año, al entrar a formar parte de la administración más grande de España, con multitud de entidades públicas y privadas, cuando se me ha presentado la oportunidad de conocer el ámbito de la consolidación financiera, que lleva realizándose en el Ayuntamiento de Madrid, de una forma más o menos acertada, desde el año 2004.

El presente trabajo se ocupa en primer lugar de explicar la evolución y situación actual de la consolidación financiera en las entidades locales, en España y también en otros países, que presenta mayor dificultad y, a la vez, una mayor necesidad, tras la descentralización administrativa y la creación por aquellas de entidades y organismos públicos y privados para la gestión de los servicios públicos y, en algunos casos, para evitar el control de legalidad. El capítulo segundo versa principalmente sobre los tipos de consolidación y el nivel de importancia que se le da a cada uno de ellos en la actualidad, así como los objetivos de la consolidación y por qué existe la necesidad de consolidar las cuentas. Asimismo, en este capítulo se desarrollarán las distintas fases de la consolidación, que son fundamentales para realizar una consolidación completa, es decir, no puede obviarse ninguna de ellas si se quieren obtener unas verdaderas cifras consolidadas, y cuyo resultado pueda ofrecer la información que se requiere para tener una visión global de la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la entidad local correspondiente. Por otro lado, el capítulo tercero está dedicado a los métodos y procedimientos de consolidación, estableciendo cuál o cuáles de ellos se utilizan en las entidades locales en función de los tipos de entes instrumentales. El capítulo cuarto está dedicado a los estados contables consolidados en el que se realizará, en cada uno de ellos, una equivalencia de los modelos de contabilidad de empresa y de las EE.LL. para su conversión al modelo consolidado y, por último, en el capítulo quinto expondré los principales problemas en la consolidación financiera y cómo podrían resolverse teniendo en cuenta el coste-beneficio generado por dicha consolidación de cuentas. Este último capítulo entiendo que puede ser el de mayor interés, ya que el hecho de que no se estén consolidando las cuentas en la mayoría de entidades locales, se debe a los numerosos problemas a los que se enfrentan y serán puestos de manifiesto aquí: dificultad en la obtención de información, diversidad de criterios en la configuración del perímetro de consolidación y la ausencia de normas, sistemas y controles para la regulación y puesta en marcha de la consolidación financiera.

Para finalizar esta introducción, quiero señalar que, tanto en ésta como en otras tantas materias pendientes de realizar en la administración es necesario un liderazgo político y de los directivos públicos para llevar a cabo su implantación en España, pero en mi experiencia hasta ahora, dicho liderazgo brilla por su ausencia cuando se trata de poner en marcha sistemas internos que permitan un mejor funcionamiento y una mayor eficiencia y eficacia de la administración. Asimismo, se requiere establecer buenos equipos de recursos humanos, especialistas en materia contable con formación adecuada y la modernización de los sistemas de contabilidad de todas las administraciones públicas (AA.PP.). Todo ello debería ser impulsado desde el gobierno central o desde los gobiernos autonómicos hacia las entidades locales y no, como sucede hasta ahora,

siendo cada entidad local, en el mejor de los casos, mediante su potestad de autoorganización, la que se limita a poner en marcha los sistemas y aplicaciones contables sin una regulación y criterios previos, sin formación adecuada y con recursos humanos insuficientes.

1. HISTORIA DE LA CONSOLIDACIÓN CONTABLE EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA.

1.1. Antecedentes

Desde la aprobación de la Ley General Presupuestaria en 1977, todas las reformas contables que se han llevado a cabo en España en el sector público se han producido con posterioridad a las llevadas a cabo en el ámbito privado, produciéndose su adaptación a las mismas sucesivamente. Asimismo, las reformas que se introducen en el ámbito público español se realizan primero a nivel estatal y van progresivamente introduciéndose a los otros niveles de la administración (el autonómico y el local). Esto mismo ha ocurrido y está ocurriendo con respecto a la consolidación de la información económico-financiera pública.

Aunque en el ámbito privado la consolidación contable tiene como antecedentes la Orden de 15 de junio de 1982, por la que se aprobaron las Normas sobre Formación de las Cuentas de los Grupos de Sociedades y la Ley 13/1985, de 25 de mayo, relativa a intermediarios financieros, se empieza a utilizar de forma generalizada desde el año 1991, con la publicación del Real Decreto 1815/1991, de 20 de diciembre, por el que se aprueban las normas para la formulación de las cuentas anuales consolidadas. En el ámbito local, la primera norma en la que se hace referencia a la consolidación de los estados contables es la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, estableciendo su artículo 190.4 que *“las Entidades locales (EE.LL.) unirán a la Cuenta General, en su caso, los estados integrados y consolidados de las distintas cuentas que reglamentariamente se determinen”*.

La Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL¹), aprobada por la Orden de 17 de julio de 1990, también hace mención a los estados integrados y consolidados de la Cuenta General en la regla 410, dejando a opción del pleno de la Corporación la elaboración de dichos estados: *“El pleno de la corporación podrá establecer la necesidad de acompañar a la Cuenta General los estados resultantes de consolidar, con criterios usualmente aceptados, aquellas cuentas y estados que considere oportunos, relativos a la propia entidad, sus organismos autónomos (OO.AA) o sociedades mercantiles (SS.MM).”*

En el mismo año que la ICAL, 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, introdujo la consolidación presupuestaria local en sus artículos 12 y 115 a 118. Este Real Decreto obliga a realizar la consolidación del presupuesto de la entidad local con el de todos los

¹ En este trabajo haré mención a las distintas Instrucciones de Contabilidad de forma genérica mediante las siglas ICAL.

presupuestos y estados de previsión de sus OO.AA y SS.MM, e incluirla como anexo al presupuesto general de dicho ente local, no tratándose de una mera agregación de los saldos de los distintos presupuestos².

Posteriormente, en la Ley 13/1996 se introdujo la obligación de consolidar las cuentas en los ayuntamientos y se definió un perímetro de consolidación³ mínimo formado por el ente local, sus OO.AA y las empresas participadas total o mayoritariamente por aquel. Sin embargo, no se estableció la normativa que debía regular el procedimiento para llevar a cabo dicha consolidación y sólo la regla 410 de la ICAL remitía a “criterios usualmente aceptados” para efectuarla.

La contestación de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a la consulta 2/1997 sobre cómo practicar la consolidación, refiriéndose a los criterios aceptados usualmente mencionados en la ICAL, remite a los ya citados Real Decreto 1815/1991, relativo a la consolidación en el sector empresarial y al Real Decreto 500/1990 relativo a la consolidación presupuestaria. Asimismo, se resuelve que las primeras cuentas consolidadas que hay que elaborar en los ayuntamientos deben ser las correspondientes al ejercicio 1997. Pero tras la presión ejercida desde las Federaciones de Municipios, al año siguiente se deroga parcialmente el artículo de la Ley 13/1996 que establecía la obligación de consolidar, mediante la Ley 66/1997 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, dejando a potestad del Pleno de los ayuntamientos la determinación de los entes cuyas cuentas se han de consolidar. De esta forma, tras perder el carácter obligatorio la presentación de los estados financieros consolidados, se han estado obviando los mismos, ejercicio tras ejercicio, en la mayoría de entes locales, imposibilitando conocer la verdadera situación de éstos a nivel global del conjunto de entidades que los integran. No obstante, la dinámica que se sigue siempre en la administración de nuestro país es implantar nuevas herramientas de forma obligatoria mediante normas, antes de realizar los estudios necesarios para conocer la situación de la misma, dialogar con los distintos interesados y ver las necesidades de los mismos en cuanto a recursos, porque esa marcha atrás que se produjo en la normativa de consolidación se debió seguramente a que los municipios no estaban preparados para establecer una herramienta como la consolidación de cuentas, de difícil implantación a corto y medio plazo. Esta situación es análoga a lo que está sucediendo con la implantación de la contabilidad analítica que, a pesar de haberse regulado de forma obligatoria para los ayuntamientos a partir del 1 de enero de 2017, tres años después aún no se está realizando de forma efectiva en la gran mayoría de ellos.

Por último, entre los antecedentes hay que destacar que la IGAE elaboró una normativa de consolidación a través de la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 2000, que regulaba la elaboración de la Cuenta General del Estado, siendo la primera norma en España sobre consolidación de cuentas en el ámbito público. Es la misma IGAE, en el año 2006, quien promovió, a través de la Comisión de Contabilidad Pública

² Deben homogeneizarse los Presupuestos de las distintas entidades y efectuarse la eliminación de las operaciones internas, definiéndose las operaciones a eliminar en el artículo 117 del Real Decreto 500/1990.

³ El perímetro de consolidación se refiere al conjunto de entidades que deben tenerse en cuenta a la hora de consolidar. Este concepto se tratará en el capítulo 2 de este trabajo.

creada en su seno, la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de un Documento de Principios Contables Públicos sobre “Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público”, integrado por representantes de las administraciones públicas del ámbito estatal, autonómico y local, del Tribunal de Cuentas y de la Universidad. En dicho documento, que no tiene carácter obligatorio para las distintas AA.PP., se recoge, aparte de las razones que justifican la obtención de cuentas consolidadas en el sector público, un conjunto de criterios generales que deben constituir un marco de referencia para la implantación de la consolidación de cuentas en el sector público español.

1.2 Evolución de la normativa en la consolidación de cuentas

Hasta el momento la consolidación de las cuentas anuales en el ámbito público español ha tenido poco éxito, a pesar de los intentos de su implantación a través de la diferente normativa que se ha ido elaborando. Como ya he comentado en el apartado anterior, en el ámbito local, la primera norma en la que se hace referencia a la consolidación de los estados contables es la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Con la Ley 13/1996 se impuso la obligación a los EE.LL. de consolidar, pero sin antes haber desarrollado un análisis de la situación previo a la publicación de una regulación de la consolidación. Estoy de acuerdo en que, como dicen los autores Benito López y Bastida Albadalejo⁴, *“Esta situación habría sido distinta si se hubiera aplicado la metodología anglosajona de emisión de normas mediante borrador previo, consulta a los sectores implicados, debate público abierto a todos los interesados, etc. Si este proceso hubiera precedido a la modificación del artículo 209 del TRHL introducido por la Ley 13/1996, la reforma habría tenido más éxito, y no habría culminado un año después en la Ley 66/1997, que devolvía la consolidación de cuentas de los EELL a la situación existente con anterioridad a la Ley 13/1996, es decir, el pleno es quien decide si se consolida o no”*.

En mi opinión siempre se cometen los mismos errores, ya que, como he expuesto anteriormente, análogamente a lo que ha ocurrido con la consolidación financiera en todos estos años, puedo asegurar que está pasando también con la implantación de la contabilidad analítica en las EE.LL. que, a pesar de ser obligatoria desde la Cuenta General del ejercicio 2017, muy pocas entidades la están llevando a cabo.

Continuando con la evolución de la normativa, hay que decir que se han producido diferentes menciones relativas a la consolidación en las ICAL (1990 y 2004), así como en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999 y en la Orden de 12 de diciembre de 2000 por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, apareciendo por primera vez en España normas para la consolidación de cuentas en el ámbito público.

⁴ Benito López B. y Bastida Albadalejo F., “La consolidación de cuentas en las entidades locales españolas: un estudio empírico”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, abril-junio 2007, pp. 351-388.

La Ley 39/1988 dio paso, tras su derogación en cuanto a los estados y cuentas anuales, entre otros apartados, al 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). Su artículo 209.4 determina que las EE.LL unirán a la Cuenta General los estados consolidados que determine el Ministro de Hacienda y Función Pública⁵, en los términos previstos en las normas de consolidación que apruebe para el sector público local conformes a las Normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público.

Continúa dicho artículo estableciendo que, a efectos de la obtención de los estados consolidados, las entidades controladas directa o indirectamente por la entidad local no comprendidas en los apartados anteriores, las entidades multigrupo y las entidades asociadas⁶ deberán remitir sus cuentas anuales a la entidad local, acompañadas, en su caso, del informe de auditoría. Los conceptos de control y de entidad multigrupo y entidad asociada son los definidos en las Normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público. Los estados consolidados deberán acompañar a la Cuenta General, al menos cuando ésta se someta a aprobación del Pleno de la Corporación.

Asimismo, la Disposición transitoria vigésima segunda del mismo TRLRHL (Consolidación de cuentas), determina que en tanto no se aprueben las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público local a que se refiere el apartado 4 del artículo 209 de este texto refundido, las entidades locales unirán a la Cuenta General los estados integrados y consolidados de las distintas cuentas que determine el Pleno de la Corporación.

En el ejercicio 2013 se publicó la orden HAP/1489/2013 de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público (NFCACSP), que preveía el artículo 209 del TRLRHL, que estableció la obligatoriedad de consolidar las cuentas anuales a nivel estatal desde el 1 de enero de 2014 y en las entidades locales previó su aplicación a partir del ejercicio 2017. Es el párrafo 11 de dicha Orden el que establece que *“en las entidades locales se prevé su aplicación, previa elaboración de una adaptación a las normas de consolidación por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la elaboración de las cuentas consolidadas correspondientes al tercer ejercicio de aplicación de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, a la Administración Local”*. Dicha adaptación del PGCP fue llevada a cabo por las nuevas Instrucciones de Contabilidad Local de 2013⁷ que entraron en vigor el uno de enero de 2015.

A pesar de que tras la entrada en vigor de las nuevas ICAL en 2015 la consolidación de cuentas anuales de las EE.LL. debía ser obligatoria a partir del

⁵ Las menciones que se realiza en la normativa y en este trabajo, en relación con el Ministerio de Hacienda y Función Pública o el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se entienden realizadas al actual Ministerio de Hacienda.

⁶ Los conceptos de entidades multigrupo y entidades asociadas se definirán en el capítulo 2.

⁷ Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (IMNCL) y Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local (IMSCI).

ejercicio 2017, es decir, al tercer ejercicio de aplicación de la adaptación del PGCP, dicha obligación no se ha hecho efectiva a no haberse elaborado aún la adaptación a las normas de consolidación por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Como en las anteriores ICAL, se sigue dejando a opción del pleno de la Corporación la elaboración de los estados financieros consolidados con arreglo a criterios usualmente aceptados, opción que sólo algunos ayuntamientos han considerado. En los siguientes apartados de la IMNCL es donde se mencionan dichos extremos:

Regla 9 (Regla 10 IMSCL). De la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad.

Corresponde a la Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad:

c) Formar, con arreglo a criterios usualmente aceptados, los estados integrados y consolidados de las cuentas que determine el Pleno de la Corporación.

Regla 47 (Regla 48 IMSCL). Formación de la Cuenta General

3. La Intervención u órgano de la entidad local que tenga atribuida la función de contabilidad podrá recabar de las distintas entidades implicadas la información que considere necesaria para efectuar los procesos de agregación o consolidación contable que, en su caso, haya establecido el Pleno de la Corporación.

Regla 48 (Regla 49 IMSCL). Documentación complementaria.

2. En caso de que el Pleno de la Corporación así lo haya establecido, a la Cuenta General se acompañarán los estados integrados y consolidados de las cuentas que haya determinado.

En la Disposición final primera de la orden HAP/1489/2013 (NFCACSP) se remite de nuevo a la consolidación de cuentas en el sector privado, previéndose la aplicación supletoria de las Normas de formulación de cuentas anuales consolidadas aprobadas por Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre, por el que se aprueban las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas (NOFCAC) y se modifica el Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre y el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas aprobado por Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre.

Actualmente se encuentra en elaboración un proyecto de Orden Ministerial puesto en marcha por la IGAE para aprobar las Normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público local. Se trata de una adaptación al sector público local de las Normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público estatal. Durante el mes de julio de 2020 se han presentado observaciones y sugerencias al proyecto, a través de la FEMP y Ayuntamientos como el de Madrid. Se prevé su aplicación a partir del 1 de enero de 2021 a los municipios de más de 50.000 habitantes y a las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio, y a partir del 1 de enero de 2023 al resto de entidades locales. Aunque a estas alturas, y debido a la situación actual, lo más probable es que se retrase su aplicación en relación con las fechas anteriores.

En cualquier caso, se marcó un mismo plazo para los ayuntamientos en cuanto a la puesta en marcha y adaptación, tanto de la consolidación de las cuentas como con respecto al coste de las actividades e indicadores de gestión (contabilidad analítica): el ejercicio 2017. Pero desde entonces, tres años después, la primera aún no se ha hecho efectiva en la práctica totalidad de EE.LL. por no haberse aprobado la normativa que debe desarrollarla, ya que ante la no obligatoriedad siempre se decide no implantarlo. La segunda tampoco lo ha hecho en general porque, a pesar de ser ya obligatoria con su normativa aprobada, no se ha conseguido que las EE.LL. lleguen a tiempo por las dificultades que supone su implantación. De hecho, en muchas de ellas ni siquiera se lo han planteado aún.

1.3 Situación actual en España

A partir de la crisis económica de 2008 y desde la entrada en vigor de la nueva normativa económico-presupuestaria, en la que se requiere cumplir con ciertos requisitos en cuanto a estabilidad presupuestaria, regla de gasto, período medio de pago, etc., para poder mantener a las entidades y organismos dependientes de los ayuntamientos, ha disminuido de forma considerable el número de estas entidades dependientes que no cumplían con dichos requisitos. No obstante, el sector público local aún mantiene gran cantidad y diversidad de organismos como se puede observar en la tabla siguiente. Incluso, a raíz de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se debe incorporar en la Cuenta General la relativa a los consorcios adscritos a la entidad local.

CONTADOR DE ENTIDADES LOCALES - Nivel Nacional -- 03/05/2020						
Tipos	Ente Principal	Entes Dependientes				
		Org.Autónomo Administrativo	Organismo Autónomo	Org.Autónomo Comercial	E. Pública Empresarial	Sociedad Mercantil (*P)
Ayuntamientos	8.131	548	190	3	43	1.215
Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares	52	70	29	3	10	98
Mancomunidades	954	8	3	0	0	28
Comarcas	82	10	5	1	1	18
Áreas Metropolitanas	3	0	1	0	1	8
Agrupaciones de Municipios	76	0	0	0	0	1
Entidades Locales Menores	3.688	0	1	0	0	3
Consorcios	736	3	1	0	1	23
Instituciones sin ánimo de lucro	686	0	0	0	0	0
Fundaciones	838	0	0	0	0	0
Sociedades Mercantiles < 50% de particip. pública (FP, XP)	327	0	0	0	0	0
TOTAL	15.573	639	230	7	56	1.394

Fuente: Base de Datos General de Entidades Locales del Inventario de Entes Públicos del Ministerio de Hacienda. Fecha: 3/5/2020.

<https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/asp/utilidades/conta.aspx>

Aunque la consolidación presupuestaria local está regulada desde el año 1990, mediante 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, que incluye los Presupuestos de la Entidad Local y los estados de previsión de sus OO.AA y SS.MM., hemos tenido que esperar hasta el ejercicio 2013 para ver publicada la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP) como marco contable de la consolidación de cuentas para todas las AA.PP. Como ya he comentado, esta norma es de aplicación para el sector público estatal desde el 1 de enero de 2014 y en las entidades locales se preveía su aplicación a partir del ejercicio 2017.

A día de hoy aún no se ha realizado para la administración local la adaptación a dichas normas de consolidación, por lo que los pocos ayuntamientos que consolidan sus cuentas voluntariamente y presentan los estados financieros consolidados, previa determinación por el pleno de los mismos, lo hacen tomando de referencia lo establecido en la citada Orden de 2013 (NFCACSP). Con esta situación, al tener las entidades locales plena libertad para consolidar o no sus cuentas, las que lo hacen, tienen también plena libertad para elegir consolidar todos o sólo una parte de los estados financieros, la configuración del perímetro de consolidación y el método o métodos y procedimientos utilizados para la consolidación. Con esta situación no es posible realizar comparativa alguna de las cifras de las cuentas consolidadas entre los distintos ayuntamientos que consolidan.

Consultando la información de las entidades locales, en cuando a la rendición de cuentas, teniendo en cuenta por ejemplo el informe de fiscalización del Sector Público Local del Tribunal de Cuentas, del ejercicio 2017, el 60% de las entidades locales rindieron la cuenta general del ejercicio 2017 dentro del plazo legal, frente al 61% que lo hicieron respecto de la cuenta general del ejercicio 2016. Y una vez transcurridos dos meses y medio desde la finalización del plazo establecido en el artículo 223.2 del TRLRHL (es decir, a 31 de diciembre de 2018), el nivel de rendición ascendió al 75% del total de las entidades locales, porcentaje similar al de 2016, que fue del 76%. Si ya a los ayuntamientos les cuesta rendir sus cuentas, teniendo en cuenta estos porcentajes, poco se puede esperar de las entidades locales para que además rindan sus cuentas con sus estados financieros consolidados.

Efectivamente, habiendo consultado las cuentas generales que han publicado en su web diversas entidades locales de más de 50.000 habitantes, así como numerosos informes de fiscalización de las diferentes Cámaras de Cuentas autonómicas, se puede afirmar que la mayoría de ellas no consolidan sus cuentas en la actualidad. En la tabla siguiente hay una pequeña muestra de ello, en la que se reflejan los ayuntamientos de algunas de las ciudades más importantes de España, en cuanto a su población y presupuesto. En relación con los Ayuntamientos de Pamplona y Vitoria-Gasteiz, no realizan una verdadera consolidación financiera, ya que en sus cuentas no se hace mención ni siquiera al perímetro de consolidación, ni al procedimiento ni a los ajustes que se hayan podido realizar. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en cuanto a la consolidación de cuentas, establece que no hay acuerdo del Pleno que haya establecido el acompañamiento de estados consolidados de las cuentas, no obstante, se aportan estados de cuentas consolidadas a nivel de partida doble.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados
Barcelona	2018	Sí	Total
Madrid	2018	Sí	Parcial
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial
Pamplona	2017	Sí	Parcial
Valencia	2018	No	---

Fuente: elaboración propia

Para completar la tabla anterior, hay que mencionar el informe anual sobre la rendición de cuentas del sector público local andaluz, referido al ejercicio 2017, en el que no hay ninguna mención a la consolidación financiera. De la misma forma, en el informe anual sobre la fiscalización de cuentas de las corporaciones locales de la Comunidad de Madrid, correspondiente al ejercicio 2017, no hay ninguna referencia a la consolidación financiera. En otros informes sí se alude a la consolidación financiera, como en el de la Cámara de Comptos de Navarra, del sector público local de 2017, que indica que no se han dictado normas sobre consolidación de los estados contables de las EE.LL. y sus entes dependientes, dando recomendaciones a la administración de la Comunidad Foral y al Parlamento para elaborar normas reguladoras sobre la metodología para la consolidación de los estados contables de los entes locales y sus entes dependientes, con el fin de proporcionar una visión integral de la actividad realizada por todo el sector público local. El Informe de fiscalización de la cuenta general de las entidades locales de Galicia, referido también al ejercicio 2017, indica que no se dispuso de información contable consolidada de las entidades locales con sus entidades dependientes. Sin embargo, se efectuó la labor de agregación de las cuentas de los organismos autónomos y consorcios de las entidades locales, sin ajustes de consolidación. Por último, el informe 7/2019, relativo a la Cuenta general de las corporaciones locales de Cataluña, igualmente referido al ejercicio 2017, establece que es preciso que los órganos reguladores correspondientes aprueben la normativa para elaborar los estados consolidados del sector público local, lo que da a entender que no se practica la consolidación contable en general en los entes locales de dicha comunidad.

La IGAE ha estado avanzando en esta materia y, parece que, en un período breve de tiempo, va a tener listas las normas de elaboración de las cuentas consolidadas de aplicación en las entidades locales. La Comisión de expertos para la revisión del

modelo de financiación local⁸, sabiendo de los trabajos que lleva realizando la IGAE todo este tiempo, propuso, en lo que se refiere a la obligación de consolidar, que el ámbito de aplicación afectara al menos a todos aquellos municipios que superen los 20.000 habitantes y las entidades de ámbito superior, con un periodo razonable (3-5 años) para su puesta en funcionamiento. Asimismo, en cuanto al perímetro de consolidación se propuso que para las entidades locales se aplique idéntica delimitación a la utilizada en el sector público estatal, adaptada al ámbito local, cuando señala que el perímetro de consolidación estará formado por las entidades del conjunto consolidable y por las entidades a las que les sea de aplicación el procedimiento de puesta en equivalencia o método de la participación⁹. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también ha solicitado al Gobierno la adaptación a las entidades locales de la normativa estatal sobre consolidación, en un intento de que se resuelvan los problemas principales que están surgiendo actualmente con la información consolidada.

En mi opinión aún tardaremos algunos años para ver implantada completamente la consolidación de las cuentas en las entidades locales. Ante la no obligatoriedad de su implantación, los líderes políticos y directivos públicos en España no suelen impulsar una materia que para ellos supone un gran coste en recursos y tiempo y cuya información generada pueden no saber aprovechar. Para ellos, los costes de suministrar determinada información son superiores a los beneficios obtenidos con su presentación. A pesar de esto y aunque no es la norma general la presentación de los estados financieros consolidados, sí existe conciencia entre los responsables de contabilidad de las ventajas y utilidades de llevar a cabo dicho proceso de consolidación. No obstante, a pesar de que se regule su desarrollo de forma obligatoria, seguirá habiendo administraciones que no la lleven a cabo, al igual que está ocurriendo con la implantación y desarrollo de la contabilidad analítica.

1.4 Consolidación en entidades locales de otros países

La técnica contable de la consolidación empezó a utilizarse en Estados Unidos (EE.UU.), en los años en que se iba transformando en el país más fuerte económicamente hablando. En este país desde 1910 se incluyeron balances y cuentas de resultados consolidados en los informes anuales de casi todas las sociedades importantes.

A nivel internacional, la globalización de la economía ha llevado a la armonización o adaptación de las normas contables. La adaptación de las normas contables de las empresas al ámbito público se llevó a cabo por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). El IPSASB elaboró las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP o IPSAS¹⁰ en inglés) que tuvieron como

⁸ Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local, julio de 2017.

⁹ El procedimiento de puesta en equivalencia o método de la participación es uno de los procedimientos de consolidación y se explicará en el capítulo 3 de este trabajo.

¹⁰ International Public Sector Accounting Standards.

objetivo el desarrollo y la armonización de la información financiera y contabilidad del sector público. Las normas son de aplicación tanto a los gobiernos centrales como a las administraciones públicas regionales y locales. En las NICSP, en el año 2000, se recogen por primera vez normas relativas a los estados financieros consolidados, definiendo la entidad económica o que controla, los métodos de consolidación y la forma de elaborar los estados consolidados en el sector público.

En relación con la contabilidad que se lleva a cabo en los distintos países del mundo, hay que diferenciar a dos grandes grupos¹¹, los países anglosajones (EE.UU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido), donde se adopta la contabilidad de fondos como entidades básicas, y los países de la Europa continental (España, Francia, Alemania, Suecia) donde no existe la figura del fondo sino una clasificación administrativa. Esta diferenciación desde luego influye en el proceso de consolidación de cuentas de los diferentes países. En la Europa continental existe una diversidad de organismos autónomos y entidades públicas a nivel local lo que hace necesario la consolidación de las cuentas en dicho nivel, no obstante, dicha consolidación no se ha desarrollado a estas alturas, siendo el mejor ejemplo de ello el sistema contable público español.

En el ámbito de la contabilidad pública internacional, los países pioneros en consolidación de cuentas son EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Suecia. El Tribunal de Cuentas de EE.UU. (General Accounting Office) viene emitiendo estados financieros consolidados desde 1997, aunque a nivel de gobierno federal. El Instituto Canadiense de Contadores (CICA), encargado de fijar las normas aplicables a las entidades locales de Canadá, empezó a abordar la consolidación en dichas entidades en 1993. En Nueva Zelanda, en 1992 se publican las primeras cuentas anuales consolidadas referidas al gobierno globalmente considerado. Finalmente, como en otras muchas materias en el ámbito público, Suecia es el país europeo puntero en consolidación de cuentas, donde el Tribunal de Cuentas sueco viene realizando la misma, para la administración central, desde el ejercicio 1993-1994. Suecia es también el país más avanzado en la consolidación para la administración local, donde ya desde 1989 existe una detallada normativa sobre consolidación emitida por la Federación Sueca de Municipios.

A nivel europeo, aunque están aún muy lejos del nivel de desarrollo de Suecia en cuando a la consolidación de cuentas en la administración local, los países donde tienen una mayor preocupación por la consolidación financiera y han empezado antes a trabajar sobre ella son el Reino Unido, Francia, Holanda y Alemania. La propia Unión Europea lleva años consolidando sus cuentas, por el método de integración global¹², reagrupando las cuentas del Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, etc. En contraposición al caso sueco, se encuentra Noruega, donde ni se ha abordado ni se contempla la consolidación contable en el sector público. El proyecto más ambicioso en cuanto a la consolidación es el proyecto de

¹¹ Vela Bargas J.M., “La consolidación de la información económico-financiera en el Sector Público: algunas reflexiones y propuestas en torno a su futura regulación”, *Presupuesto y Gasto Público*, Número 20.

¹² El método de integración global es otro de los métodos de consolidación, junto con el de integración proporcional y el de puesta en equivalencia, que se explicarán en el capítulo 3.

Reino Unido, Whole of Government Accounts, donde se pretende elaborar estados consolidados de todo el sector público de Reino Unido¹³.

En el ámbito de la contabilidad nacional existe un alto grado de armonización en Europa, como consecuencia de la utilización del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) como marco único, sin embargo, no ocurre lo mismo en el ámbito de la contabilidad microeconómica, tanto la de carácter presupuestario como la contabilidad económico-patrimonial, en la que se distinguen 27¹⁴ sistemas de información contable pública diferentes, si tenemos en cuenta a cada uno de los estados miembros. Esto no debería ser óbice para avanzar en el proceso de armonización de las normas contables aplicadas por los distintos estados de la Unión Europea, incluyendo la consolidación financiera de las cuentas de los mismos, máxime cuando, como he mencionado con anterioridad, la Unión Europea ya presenta las cuentas de forma consolidada desde hace bastante tiempo.

2.- TIPOS, CONCEPTOS, OBJETIVOS Y FASES DE LA CONSOLIDACIÓN.

La consolidación contable nace en el ámbito privado debido a la agrupación o concentración de empresas, como técnica para presentar el resultado de las operaciones de todas ellas en su conjunto, como si fueran una única empresa. Por otro lado, en el ámbito público, se ha favorecido en los últimos años la creación de numerosas entidades u organismos, tanto públicos como privados, debido a la descentralización en la gestión de servicios y a la huida del derecho administrativo para evitar el control de legalidad. Todo ello ha motivado el interés de implantar la consolidación en el sector público, precisamente para evitar la falta de información por la desagregación de todas estas entidades de la entidad principal. No se puede conocer realmente la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la administración si no se considera en global con cada una de las entidades que la integran o están relacionadas económicamente con ella. En definitiva, se trata de que se presenten unos estados contables consolidados como si una administración gestionase por sí misma todos los servicios públicos.

Los documentos que se pueden consolidar son todos los estados contables: los estados financieros (Balance, Cuenta del Resultado Económico-Patrimonial...), los presupuestarios (Presupuesto y Liquidación del Presupuesto), los relativos al endeudamiento, etc. Existen diversos tipos de consolidación en función del grupo¹⁵ de entidades cuya información contable se va a consolidar: la consolidación del Presupuesto, la consolidación de las Cuentas o financiera y la consolidación a efectos o en términos de estabilidad presupuestaria.

¹³ Brusca Aljarde M^a I, “Treinta años de investigación en contabilidad y gestión Pública en España”. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 2010, Vol. 13 - N^o 2 Pág. 175-209.

¹⁴ Con la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020, el número de miembros de la Unión Europea han pasado de 28 a 27.

¹⁵ A lo largo de este trabajo haré referencia a grupo, grupo local, grupo de entidades o cuentas del grupo, aunque en realidad el grupo, en cuanto a la consolidación de cuentas, como se verá en los próximos apartados, se refiere exclusivamente a aquellas entidades a las que se les aplica el método de integración global. Por ejemplo, la denominación cuentas consolidadas es más correcta que la de cuentas del grupo, ya que dicha expresión es más amplia y abarca los distintos tipos de relaciones entre las entidades, desde la relación típica de grupo hasta las de asociación y multigrupo.

2.1 Tipos de consolidación

Se pueden distinguir tres tipos de consolidación: la consolidación presupuestaria, la consolidación en términos de estabilidad presupuestaria y la consolidación de cuentas o financiera. Las dos primeras ya se encuentran implantadas totalmente en las EE.LL. desde hace años, de forma obligatoria; la tercera aún se encuentra pendiente de desarrollo por el Estado para que se establezca de forma obligatoria, y parece probable que su implantación en los ayuntamientos de forma completa se demore unos cuantos años más. Cada tipo de consolidación tiene un ámbito de aplicación distinto, en función del número de entidades que forman parte del perímetro de consolidación, siendo el más amplio el de la consolidación contable. Asimismo, también existe una progresión en la dificultad para la elaboración de las distintas consolidaciones, siendo la de menor dificultad la consolidación presupuestaria y la de mayor dificultad la consolidación financiera. Esto se debe principalmente al número de estados financieros que las forman, a la normativa contable de aplicación y a que esta última aún no ha sido regulada para los EE.LL.

2.1.1 Consolidación presupuestaria

La consolidación presupuestaria persigue la obtención de una imagen global del conjunto de ingresos y gastos presupuestarios de los entes, organismos y sociedades que dependen y actúan dirigidos por la administración pública a la que están adscritos, y a la consecución de los fines propios de la misma. Asimismo, también se pretende la armonización de los datos presupuestarios del sector público en su conjunto y el conocimiento de la actividad económica global del mismo.

La consolidación presupuestaria es propia del sector público, ya que el presupuesto constituye la base de actuación de las AA.PP. para poder ejecutar los ingresos y gastos públicos. Como ya he comentado en el capítulo anterior, en España existe la obligación de realizar la consolidación del presupuesto de cada ayuntamiento con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus OO.AA. y SS.MM. e incluirla como anexo al Presupuesto general, según el artículo 166.1.c) del TRLRHL y los artículos 12 y 115 a 118 del R.D. 500/1990. Las normas de consolidación presupuestaria de las EE.LL. se recogen en este último Real Decreto que no es una simple agregación de saldos, sino que se tiene que realizar la homogeneización de los presupuestos de las distintas entidades y efectuar la eliminación de las operaciones internas que hayan ocurrido entre ellas. De hecho, en cualquier tipo de consolidación no sirve la simple agregación de saldos u operaciones, ya que si no se realizan las eliminaciones existirán duplicidades y el resultado no va a reflejar la imagen fiel de la situación presupuestaria, patrimonial o financiera. En la consolidación presupuestaria se debe realizar la conversión de las partidas de los estados financieros de las empresas a los distintos capítulos de ingresos y gastos presupuestarios. Esta conversión no se ha llegado a definir ni regular en las normas de consolidación del presupuesto, aunque no suele diferir mucho entre unos ayuntamientos y otros.

La consolidación presupuestaria se refiere por tanto a la elaboración del Presupuesto consolidado, de la que existe normativa legal al respecto, pero no de la Liquidación del presupuesto. No obstante, aunque no hay normativa que regule la consolidación de la liquidación presupuestaria, es posible la misma siguiendo el mismo proceso y las mismas normas que en la consolidación presupuestaria, obteniendo los estados consolidados y el resultado presupuestario consolidado a través de las operaciones por obligaciones y derechos reconocidos, estados fundamentales para el análisis del estado económico-financiero de la entidad local y de la situación real de la misma. Finalmente, hay que decir que la consolidación de la liquidación presupuestaria está íntimamente ligada con la consolidación financiera, ya que ésta incluye entre sus estados el Estado de Liquidación del presupuesto consolidado. De hecho, todo lo que ocurre a partir de la fase del reconocimiento de derechos u obligaciones afecta al patrimonio o a las cuentas financieras de la entidad local.

2.1.2 Consolidación a efectos de Estabilidad Presupuestaria

El concepto de estabilidad presupuestaria en la administración pública española tiene su origen en los pactos de estabilidad, con motivo del proceso de convergencia hacia el euro. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que se aplicó por primera vez a los presupuestos elaborados para el ejercicio 2003, estableció que las EE.LL. debían adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno en cada ejercicio. El Reglamento de desarrollo de dicha ley¹⁶, aplicable a las EE.LL., identificó el sector público local y creó el Inventario de Entes del Sector Público Local. Con posterioridad, la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha definido las unidades que integran el sector público en su artículo 2, entre las que se encuentra el subsector Administración Pública Local, dentro del sector Administraciones Públicas.

Es el subsector Administración Pública Local en términos SEC¹⁷ lo que determina el perímetro de consolidación a efectos de estabilidad presupuestaria. Este subsector está formado por las EE.LL. y sus entidades dependientes que sean unidades institucionales públicas no de mercado. Para que un ente dependiente de una Entidad Local forme parte de su perímetro de consolidación a efectos de estabilidad debe ser clasificado como Administración Pública¹⁸, lo que se dará si cumple las siguientes características: ser una unidad institucional, ser una unidad pública y ser una unidad no de mercado¹⁹. Por tanto, este perímetro de consolidación puede ser más reducido que el

¹⁶ 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.

¹⁷ El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) aprobado por el Reglamento (CE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2012, constituye el marco contable comparable a escala internacional, cuyo fin es realizar una descripción sistemática y detallada del total de una economía (una región, un país o grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías.

¹⁸ Corresponde al Instituto Nacional de Estadística, junto con la IGAE, la clasificación en el Inventario de Entes del Sector Público Local de los agentes del sector público local a los efectos de su inclusión en el sector Administraciones Públicas (subsector Corporaciones Locales) o bien como productores de mercado.

¹⁹ Un productor de mercado, a efectos de la clasificación como Administración Pública de una unidad pública, es aquella en la que las ventas son inferiores al 50% de los costes de producción.

de la consolidación presupuestaria, al no considerarse algunos entes dependientes y, por tanto, quedar excluidas del sector de las Administraciones Públicas las unidades públicas que sean productores de mercado. Este tipo de consolidación se realiza en la elaboración y aprobación de los Presupuestos, así como en la aprobación de la Liquidación presupuestaria, ya que, con dicha aprobación, en uno y otro caso, deben cumplirse los objetivos que contempla la Ley 2/2012.

Por último, señalar que para realizar la consolidación en términos de estabilidad presupuestaria de todos los entes que forman parte del perímetro de consolidación, no se regula un método concreto ni se especifica si deben realizarse eliminaciones por las operaciones internas. No obstante, por coherencia y sentido común, se entiende que debe aplicarse la misma metodología que para la consolidación presupuestaria, aunque no exista una norma que lo especifique. Asimismo, en el caso de empresas que sean clasificadas como administración pública a efectos de estabilidad presupuestaria, se debe realizar la conversión de sus estados financieros a los distintos capítulos de ingresos y gastos presupuestarios, para poder realizar la consolidación a efectos de estabilidad, que al igual que ocurre con la consolidación presupuestaria, no hay regulación al respecto de dicha conversión. A pesar de todo, esta consolidación ha venido a ser la de mayor consideración desde su nacimiento, máxime desde que la estabilidad presupuestaria se ha incluido en el nuevo artículo 135 de la Constitución Española, rigiendo la actuación económico-financiera de todas las AA.PP.

2.1.3 Consolidación contable o financiera

La consolidación contable supone la consolidación en la elaboración de las cuentas anuales de las AA.PP. y es la consolidación con mayor amplitud de los tres tipos vistos hasta ahora y también la más complicada de llevar a cabo. Su dificultad estriba en la cantidad de entidades cuyas cuentas deben consolidarse y en el manejo de planes de cuentas diferentes cuando se trata de conciliar todos los estados financieros de las entidades pertenecientes al sector público y también al privado.

Hay que tener en cuenta que la Cuenta General de los ayuntamientos se conforma incluyendo el estado de liquidación del presupuesto, por lo que se entiende incluida la consolidación presupuestaria referida a la liquidación. Por otro lado, en la normativa actual no se exige que la información sobre el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria se incorpore en los apartados de la Cuenta General, por lo que la consolidación a efectos de estabilidad, al contrario que la presupuestaria, no se incluye en este tipo de consolidación ni en la información de las cuentas anuales²⁰. Sería conveniente incluirla tal y como indica el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización de la efectividad de las medidas recogidas en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, para el cumplimiento por las EE.LL. de sus obligaciones comerciales, que recomienda que *“debería disponerse que las cuentas generales de las EE.LL.*

²⁰ En el Estado sí se incluye esta información, ya que la Orden HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado incluye un nuevo apartado en la memoria denominado “Información en términos de Contabilidad Nacional”, reflejándose, entre otra información, las diferencias entre el superávit o déficit presupuestario y el superávit o déficit de Contabilidad Nacional del Estado.

ofrecieran información sobre el superávit o déficit de la gestión en términos de estabilidad presupuestaria. Para ello, sería oportuno que se incluyeran en éstas los estados demostrativos de la capacidad o necesidad de financiación que al cierre del ejercicio económico formulan los Interventores...”

Con este tipo de consolidación se pretende disponer, además de las cuentas anuales individuales de las distintas entidades, de unas cuentas anuales en las que se refleje la gestión realizada por todas las entidades sobre las que la entidad dominante ejerce el control. Para que estas cuentas anuales reflejen la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del presupuesto del grupo de entidades públicas no es suficiente con la mera agregación de las cuentas individuales, sino que es preciso efectuar la consolidación de las mismas. Por tanto, los estados que se consolidan o deben consolidarse serían todos los estados que integran la Cuenta General: Balance, Cuenta del Resultado Económico-Patrimonial, Estado de Cambios del Patrimonio Neto, Estado de Flujos de Efectivo, Estado de la Liquidación y Memoria.

2.2 Conceptos

2.2.1 Grupo de entidades

El concepto genérico de grupo se define ya en el Código de Comercio²¹ en su artículo 42, que establece que existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. Esta sociedad, llamada dominante de un grupo de sociedades, está obligada a formular las cuentas anuales de forma consolidada.

Por otro lado, en el artículo 1, tanto de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP), como del Real Decreto 1159/2010 (NOFCAC), se define el grupo de entidades, a los únicos efectos de la consolidación de cuentas, como aquel que está formado por la entidad dominante y todas sus entidades dependientes. Ambas, en el mismo sentido que el artículo 42 del Código de Comercio mencionado, definen la entidad dominante como aquella que ostenta, directa o indirectamente, el control²² sobre otra u otras denominadas dependientes. Por tanto, el grupo de entidades a efectos de consolidación de cuentas, es aquel sobre el que se realiza la consolidación, formado por la entidad dominante y aquellas sobre las que ostenta el control o son dependientes. En el caso de una entidad local la entidad dominante sería el ayuntamiento, y sus entidades dependientes serían, por ejemplo, los OO.AA. y empresas participadas íntegramente por él.

En la Consulta de la IGAE de 1 de marzo de 1997, núm. 2/1997, respecto a la inclusión de entidades en el grupo local en España, ya se empieza a reflejar la dificultad a la hora de decidir las entidades que forman parte del grupo. Por aquel entonces la IGAE no estuvo muy afortunada en su respuesta, al distinguir dos grupos a efectos de la

²¹ Real Decreto de 22 de agosto de 1885, por el que se publica el Código de Comercio.

²² Según las NFCACSP, se presume que existe control cuando se cumple al menos una de las condiciones de poder y otra de las de patrimonio neto enumeradas en la misma.

consolidación, uno el formado por la propia entidad local y sus OO.AA. y otro el formado por las SS.MM., cuando en la verdadera consolidación contable se trata de obtener la información contable de ambos en un solo grupo local. Asimismo, continuaba dicha distinción diciendo que *“Si bien en relación con el primer grupo cabe hablar de una verdadera consolidación, en la medida que en él nos encontramos ante una entidad dominante (la propia entidad local) y entidades dependientes de ella (sus Organismos Autónomos), no cabe decir lo mismo respecto del grupo de las Sociedades Mercantiles, pues en éste está ausente la entidad que justifica la propia existencia del grupo (la propia entidad local)”*. Con posterioridad se ha demostrado que no era cierto que las SS.MM. no puedan formar parte del grupo al que pertenece el ayuntamiento como entidad dominante.

Al conjunto formado por la entidad dominante y las entidades dependientes, es decir al grupo local, se le aplica el método de integración global, el cual será definido y desarrollado en el capítulo siguiente.

Otros dos conceptos a tener en cuenta en este apartado, para ir formando a su vez los conceptos de conjunto consolidable y perímetro de consolidación, serían el de entidades multigrupo y el de entidades asociadas, definidos también de igual forma en la normativa de consolidación privada y pública:

Las entidades multigrupo, a los únicos efectos de la consolidación, son aquellas entidades no incluidas en el grupo, es decir, no son sociedades dependientes, que son gestionadas por una o varias entidades del mismo y que participan en su capital social o patrimonio, conjuntamente con otra u otras ajenas al grupo. En este caso, pueden ser entidades multigrupo las mancomunidades y los consorcios (aunque como veremos, determinados consorcios también pueden formar parte del grupo).

Las entidades asociadas, a los efectos de la consolidación, son aquellas no incluidas en el grupo, pero en las que una o varias entidades del grupo ejercen una influencia notable en su gestión. Por tanto, una entidad se considera asociada al grupo si éste dispone de la capacidad de influir de forma significativa en sus decisiones.

2.2.2 Conjunto consolidable

El conjunto consolidable se forma a partir del grupo de entidades, incluyéndose las entidades multigrupo, como por ejemplo las mancomunidades. Forman el conjunto consolidable las entidades a las que se les aplique el método de integración global o el proporcional.

GRUPO: Entidad dominante y dependientes

ENTIDADES MULTIGRUPO

Conjunto consolidable

2.2.3 Perímetro de consolidación

Con el perímetro de consolidación se trata de determinar qué entidades se van a incluir finalmente en la consolidación de las cuentas. Se conformaría a partir del conjunto consolidable. Por tanto, el perímetro de consolidación es un concepto más amplio que el conjunto consolidable, incluyéndose otras sociedades que no han sido incluidas en éste y estaría formado por las entidades del grupo, las entidades multigrupo y las entidades asociadas. Dicho de otra forma, el perímetro de consolidación incluye las sociedades que forman el conjunto consolidable y las sociedades a las que les sea de aplicación el procedimiento de puesta en equivalencia.

GRUPO: Entidad dominante y dependientes

ENTIDADES MULTIGRUPO

Conjunto consolidable

ENTIDADES ASOCIADAS

Perímetro de consolidación

En la consolidación presupuestaria ya quedan definidas las entidades que forman parte del perímetro de consolidación en el TRLRHL y en el Real Decreto 500/1990. Asimismo, en la consolidación a efectos de estabilidad presupuestaria, también se encuentran definidas, quedando incluidas las que se clasifiquen como administración pública y fuera del perímetro de consolidación las entidades que se financien a mercado²³. Por otro lado, el hecho de que una entidad sea clasificada como

²³ Se entiende que una entidad se financia “a mercado” cuando las ventas cubran al menos el 50% de sus costes de producción.

administración pública y forme parte de la consolidación en términos de estabilidad, no implica que se tenga que incluir en el perímetro de consolidación presupuestario. Por tanto, dependiendo del tipo de consolidación que estemos realizando tendremos distinto perímetro de consolidación, siendo el de la consolidación contable el perímetro más amplio, ya que incorpora la entidad principal, matriz o dominante y a todas sus entidades dependientes, mientras que la consolidación presupuestaria o la consolidación en términos de estabilidad incluyen sólo a una parte de éstas.

La delimitación de perímetro de consolidación contable no es fácil, sobre todo en los ayuntamientos más grandes debido al número de entidades participadas o controladas por ellos. Además de esto, nos encontramos con otra problemática; una definición amplia del mismo dificulta la elaboración de la formulación de cuentas consolidadas, dados los pocos recursos de que se disponen y el esfuerzo que conlleva aunar toda la información contable de todas las entidades que deben formar parte del perímetro, es decir, dificulta obtener la consolidación en plazos y costes razonables. Pero una definición más reducida del perímetro de consolidación, es decir, la exclusión de entidades, aunque facilitaría la elaboración de la consolidación, puede suponer graves omisiones y distorsiones en la información contable consolidada, no obteniendo la imagen fiel de las mismas. Incluso podría incentivar la utilización de entidades para la gestión de servicios públicos de cuya actividad no informarían las cuentas consolidadas.

La siguiente tabla, que se ha adaptado al contenido de este apartado, muestra las diferentes agrupaciones que se pueden dar en un ayuntamiento para ir formando el perímetro de consolidación: grupo local, conjunto consolidable y perímetro, así como las entidades que componen cada una de ellas. Esta tabla se basa en las definiciones y articulado de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP).

PERÍMETRO DE LA CONSOLIDACIÓN EN LAS EE.LL.

AGRUPACIÓN			ENTIDAD
Perímetro de consolidación	Conjunto consolidable	Grupo Local	Ayuntamiento (Entidad Principal)
			OO.AA
			Entes Públicos Empresariales
			SS.MM. íntegramente participadas
			SS.MM. mixtas con participación mayoritaria y/o mayoría de votos
			SS.MM. mixtas con participación mayoritaria y potestad de disolver
			SS.MM. participación no mayoritaria
			Gestión interesada de Entidad participada + 1 condición

			de poder
			Consorcio + 1 condición de poder
			Fundación Local + 1 condición de poder
			Consorcio + 1 condición gestión conjunta
			Fundación Local + 1 condición gestión conjunta
			Mancomunidades + 1 cond. gestión conjunta
			Comarcas + 1 cond. gestión conjunta
			Áreas Metropolitanas + 1 cond. gestión conjunta
			Concesión administrativa a Entidad participada
			SS.MM. mixtas particip. mayoritaria sin condición de patrimonio neto
			SS.MM. mixtas participación no mayoritaria, mínimo del 20%
			Concesión administrativa a Entidad participada y poder de decisión
			Concierto con Entidad participada y poder de decisión
			Concesión administrativa a Entidad participada mínimo 20%
			Concierto con Entidad participada mínimo 20%
			Gestión interesada a Entidad participada mínimo 20%
			Entes que reciben subvenciones: Entidades participadas mínimo 20%

Fuente: Elaboración propia, adaptada a la información recogida por JUAN RAYA GÓMEZ, Información contable consolidada. V Máster Propio Universitario en Contabilidad, Gestión y Control de EE.LL. Fundación Cosital, marzo 2019.

2.3 Objetivos y necesidad de consolidar

Las primeras consolidaciones de cuentas en el ámbito empresarial tenían como objetivo ofrecer una imagen de transparencia en posibles prácticas monopolistas y, por otro lado, poder disponer de la totalidad de los datos económicos y financieros de las distintas entidades por parte del centro de decisión²⁴. Con posterioridad, el objetivo de elaborar cuentas consolidadas se debió a la necesidad de información por parte de los

²⁴ ZAPATERO HUERGA, F., *Manual de Consolidación de Estados Financieros de los Grupos de Empresas*. Instituto de Planificación Contable, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1988.

accionistas y acreedores de la entidad principal o matriz²⁵. Hoy en día, ya en el ámbito público, la consolidación contable sirve para mejorar la visión del conjunto formado por la administración y las entidades dependientes o controladas por ella, y así evitar la dispersión de la información contable originada a raíz de la creación de dichas entidades, en unos casos para la descentralización de los servicios públicos con motivo de mejorar la eficacia y eficiencia en su prestación y, en otros, para evitar el control de legalidad.

Por tanto, la principal justificación para la consolidación de cuentas es poder obtener información contable del grupo de entidades que sea comparable y poder gestionar y controlar mejor, de forma global y coordinada. Como digo, permite obtener una información consolidada del grupo para una mejor gestión global, pudiendo desarrollar políticas de grupo más eficaces y evaluar las mismas, por ejemplo, en materia de gestión de tesorería, gestión de recursos humanos, para el coste de los servicios, etc. Asimismo, dicha información consolidada también permite comprobar la consistencia con el tratamiento de otras magnitudes consolidadas: presupuestos, endeudamiento, estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

Poniéndonos en el caso de un ayuntamiento, por ejemplo, respecto a la consolidación presupuestaria, si en el presupuesto del mismo no se integraran, junto con los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas, los de las entidades “satélites” o dependientes, el resultado presupuestario de un ejercicio podría verse falseado, no representando realmente en qué medida los ingresos presupuestarios han sido suficientes para financiar a los gastos presupuestarios. De la misma forma, en relación con la consolidación de las cuentas, la simple agregación de la información contable suministrada por la entidad local, sus OO.AA., SS.MM. y Entes Públicos Empresariales, no va a ofrecer una imagen adecuada de la situación presupuestaria, patrimonial, financiera y de los resultados del conjunto que forman, porque esa agregación implica diversas duplicidades en sus magnitudes contables y presupuestarias. Estas duplicidades derivan de las operaciones entre la entidad local y sus entidades dependientes y de las de éstas entre sí, ya que, si bien desde la perspectiva individual son operaciones con terceros, desde el punto de vista de la unidad económica constituyen operaciones internas. Por todo ello, para obtener una imagen más precisa de la situación económico-financiera del conjunto de entes dependientes de un ayuntamiento, es necesario dar un paso más allá de la mera integración y realizar un proceso de consolidación.

A día de hoy no existe necesidad de consolidar las cuentas por los responsables políticos y directivos públicos, en primer lugar, porque no es obligatorio y, en segundo lugar, por la percepción que tienen de que los costes (tanto políticos como económicos) de suministrar determinada información son superiores a los beneficios obtenidos con su presentación. Asimismo, los estados financieros consolidados no han sido habitualmente una materia de interés por el sector público ni los destinatarios de la información. La materia de interés y de preocupación siempre ha sido la contabilidad

²⁵ CONDOR LÓPEZ, V., *Cuentas Consolidadas. Aspectos fundamentales en su elaboración*. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1988.

presupuestaria, cuya consolidación ya es obligatoria y se realiza desde hace años en la administración local.

Los responsables políticos han tenido como única preocupación la gestión e implantación de sus políticas públicas a través del Presupuesto, siendo éste la norma sobre la que ha girado siempre su gestión. No voy a negar que el Presupuesto es la norma fundamental que les sirve de base para ejecutar los gastos necesarios que conllevan la implantación de dichas políticas. Ellos siempre han tenido gran interés por el concepto de remanente de tesorería y, a raíz de la Ley 2/2012, por los conceptos de estabilidad presupuestaria y regla de gasto, estando siempre al tanto de poder tener controladas dichas variables a través de la Intervención General. A sensu contrario, la gestión del patrimonio del Ayuntamiento, la contabilidad de costes y la consolidación financiera son las grandes olvidadas, ya que, en mi opinión, para los gestores municipales no les es de utilidad al no encontrarse capacitados para un adecuado aprovechamiento de dicha información y, además, no les resulta atractivo ni beneficioso políticamente. Por otro lado, no se puede esperar la consolidación de la Cuenta General por parte de los ayuntamientos si ni siquiera aquella es rendida en plazo al Tribunal de Cuentas y además un número importante de ellos ni siquiera la rinden²⁶.

2.4 Fases de la consolidación

El proceso de consolidación consta de una serie de fases que son necesarias para que la información de las cuentas consolidadas muestre la imagen fiel del conjunto de entidades. Cada una de ellas tiene su dificultad y debe realizarse con el mismo interés y de forma minuciosa. En primer lugar, debe determinarse el perímetro de consolidación, es decir, qué entidades van a formar parte de la consolidación de las cuentas. Esta elección va a condicionar las fases posteriores, por lo que deberá estudiarse con detalle. Con posterioridad, deben realizarse una serie de ajustes por distintos motivos; los ajustes de homogeneización debido a divergencias de criterios de valoración o temporales; la agregación de los diferentes elementos de los estados financieros; y, por último, los ajustes por eliminaciones de operaciones internas entre las entidades del perímetro de consolidación. Evidentemente, estos ajustes y eliminaciones han de llevarse a cabo respetando el principio de partida doble, de manera que se obtengan unos asientos contablemente correctos. Por ejemplo, en relación con los ajustes que se lleven a cabo en el balance de situación, si se elimina el importe de una partida del activo habrá de compensarse por el aumento de otro epígrafe del activo o por la reducción del saldo acreedor de una cuenta del pasivo.

²⁶ A raíz de la aprobación de diversas normas se requiere de las EE.LL. que rindan sus cuentas en plazo o cuanto antes para evitar: el bloqueo para percibir o participar en convocatorias de subvenciones o ayudas públicas, la retención de determinados ingresos que puedan recibir por parte de otras administraciones o la sanción que les pueda corresponder a los cuentadantes.

2.4.1 Actividades previas a la consolidación

La consolidación es un proceso que debe planificarse y organizarse dada la dificultad para llevarlo a cabo. Esta planificación y organización deben ser recogidas en un documento interno, por lo que sería fundamental la elaboración y aprobación de un Manual de consolidación²⁷ del grupo local que recogiera las normas, plazos y criterios que se van a tomar en consideración en todas las fases para la consolidación de cuentas, acorde con la normativa actual vigente. No es suficiente con los criterios establecidos en la normativa contable, entre ella los planes de cuentas obligatorios, ya que es necesario coordinar la contabilidad de las entidades del perímetro de consolidación, sus operaciones contables, los criterios de reconocimiento y valoración y los plazos de elaboración y cumplimiento, entre otros aspectos. Entiendo que, cuanto mayor sea el ayuntamiento que pretende la consolidación de cuentas mayor necesidad de planificación tendrá, ya que debe recabar mayor volumen de información, entre otras cosas, por existir un mayor número de entidades que pertenecen al perímetro de consolidación. Esto sólo será posible si existe un liderazgo político y directivo en la organización, que permita implantar estas medidas. Este tipo de manuales pueden aprobarse en otros ámbitos del ayuntamiento, ya sean económicos o jurídicos, como por ejemplo para llevar a cabo la contabilidad de costes, la gestión patrimonial e inventario contable, etc.

El citado Manual de consolidación, que por cierto estoy echando en falta en mi nueva etapa profesional en relación con la consolidación financiera, debería incluir, entre otros, los siguientes puntos:

- Calendario de consolidación.
- Plazos para obtener la información de las diferentes entidades.
- Criterios para determinar el perímetro de consolidación.
- Normas para realizar la homogeneización: criterios de reconocimiento y valoración, criterios de armonización, criterios de clasificación, correspondencias y codificación de cuentas, etc.
- Normas para identificar y realizar las eliminaciones u operaciones internas.
- Criterios de presentación de estados contables.
- Normas de cierre de ejercicio.

En definitiva, es importante cumplir un calendario para aplicar los diferentes procesos y fases de la consolidación del que deben tener conocimiento todas las entidades implicadas. Asimismo, debe prepararse la documentación que contiene la información que deben suministrar los distintos organismos o entidades susceptibles de consolidar. Esta información es necesaria para, en primer lugar, determinar el perímetro de consolidación y, en segundo lugar, llevar a cabo el resto de las fases de la consolidación. Por otro lado, para facilitar la consolidación y poder identificar y realizar el seguimiento y control de todas las operaciones que deben tenerse en cuenta, es conveniente establecer mecanismos de conciliación periódica entre las entidades, como

²⁷ CONDOR LÓPEZ, V., “La consolidación en el sector público. Implicaciones en la gestión”. *Auditoría Pública*, nº 62, 2014, pp. 89-102.

pueden ser realizar tareas de consolidación en cada trimestre del ejercicio. Por último, en relación con las normas de cierre del ejercicio, éstas deben servir, principalmente, para conciliar y establecer criterios entre las cuentas de las entidades sujetas a contabilidad pública con aquellas cuya contabilidad se realiza según la normativa privada, de manera que puedan elaborarse con suficiente tiempo las cuentas consolidadas y, por consiguiente, cumplirse los plazos legales en su presentación.

Para finalizar, coincido con la opinión de Córdor López, V. (2014), en que “Sólo un desarrollo adecuado de un manual de consolidación permitirá superar los puntos conflictivos del proceso, como son, entre otros, la obtención de la información necesaria en tiempo y forma, el cumplimiento de fechas y plazos y la eliminación de divergencias de criterios contables en las diferentes entidades.”

2.4.2 Determinación del perímetro de consolidación

Establecer el perímetro de consolidación es fundamental en el proceso de consolidación de las EE.LL., ya que va a ser determinante en la realización de las siguientes fases de la consolidación. No es fácil por lo ya comentado con anterioridad y teniendo en cuenta que, frecuentemente el sector público, también el local, va cambiando y se va reorganizando, nacen nuevas entidades para una mejor gestión de los servicios, otras se agrupan y algunas otras desaparecen. Incluso en el ámbito internacional se han dedicado años y ha habido numerosos criterios para determinar dicho perímetro.

De momento, mientras no haya un desarrollo de la normativa de consolidación para las EE.LL., la elección del perímetro de consolidación por aquellas entidades que realizan la consolidación de cuentas va a seguir siendo discrecional, como también lo es la elección de los estados que consolidan, etc. A pesar de que la normativa de formulación de cuentas consolidadas (artículo 8 de las NFCACSP) ya establece exclusiones de la consolidación de algunas entidades, los criterios de desarrollo de dicha exclusión de entidades del perímetro pueden empezar regulándose en el citado Manual interno de consolidación financiera, que considero imprescindible en cualquier administración local. Por otro lado, podría ser coherente que interviniera también el Estado en la determinación del perímetro, al igual que lo hace para establecer el perímetro de consolidación a efectos de estabilidad presupuestaria mediante la clasificación de entidades. De esta forma, se unificarían los criterios en todas las EE.LL. y podría compararse mejor la información que resultara de la consolidación.

En contraposición a lo dicho en el párrafo anterior, teniendo en consideración el coste-beneficio que puede ocasionarse y la utilidad de la información a obtener, también entiendo que sería preferible excluir del perímetro de consolidación a aquellas entidades que puedan hacer más difícil la consolidación de cuentas, ya sea en términos de plazos o por el coste en tiempo y recursos que supondría²⁸. El apartado c) del citado artículo 8 de las NFCACSP permite esta posibilidad. Es decir, la idea es que los criterios para

²⁸ LÁZARO RODRÍGUEZ, A. y LUNA JIMÉNEZ, M^a.J. “Consolidación contable pública: Concurrencia de entidades públicas, empresas y organizaciones no lucrativas”. *Partida doble*, núm. 163, febrero 2005, p.p. 76-91.

determinar el perímetro de consolidación sean lo suficientemente simples y flexibles para que la consolidación pueda realizarse a un mayor número de entidades y, a la par, que la información obtenida sea la que verdaderamente se requiere o necesita. Por supuesto, la exclusión de entidades a la que hago referencia no debe hacerse de forma discrecional, sino que debe estar suficientemente justificada y sin que suponga, como comento, una merma importante en la información que se consolida.

Cuando un ayuntamiento tiene el control de una o varias entidades dependientes, se encuentra en la situación de poder consolidar sus cuentas con todas ellas. Asimismo, junto a estas entidades dependientes, pueden aparecer entidades multigrupo y asociadas, ya definidas en un apartado anterior. El vínculo del ayuntamiento con las entidades multigrupo es el de gestión conjunta, definida en las NFCACSP. Asimismo, una entidad se encuentra asociada al grupo si éste dispone de la capacidad de influir de forma significativa en sus decisiones. En definitiva, el perímetro de consolidación es el que está formado por las entidades del grupo (dominante y dependientes), las entidades multigrupo y las entidades asociadas, que es el que sirve de base para una completa consolidación de todos los estados financieros del ayuntamiento.

Como ejemplos en cuanto al perímetro de consolidación se puede describir el de los dos ayuntamientos más grandes de España en cuanto a población. Por un lado, el perímetro de consolidación del Ayuntamiento de Madrid se fija en cada ejercicio en las bases de ejecución del Presupuesto, así como en un Decreto del titular del Área de Gobierno de Hacienda, determinando que está compuesto por el Ayuntamiento de Madrid, sus OO.AA. y las SS.MM. de capital total o mayoritariamente municipal (mixtas). Por tanto, actualmente, el perímetro de consolidación del Ayuntamiento de Madrid se forma por las entidades del grupo: el ayuntamiento y sus entidades dependientes. Por otro lado, en cambio, el perímetro de consolidación del Ayuntamiento de Barcelona es mucho más amplio, formándose por las entidades del grupo, multigrupo y asociadas, definidas todas ellas en las cuentas anuales consolidadas de cada ejercicio.

2.4.3 Homogeneización

La homogeneización de la información contable es la primera fase de los ajustes de la consolidación, una vez determinado el perímetro de consolidación. En la homogeneización se realizan los ajustes necesarios para que sea posible la comparación y agregación de las partidas que forman los estados contables. El proceso de homogeneización puede ser más o menos complicado en función de que existan o no criterios de armonización en el grupo. La existencia de estos criterios puede facilitar la consolidación, ya que todas o la mayor parte de las entidades que forman el grupo podrían llevar a cabo los mismos criterios facilitando la labor de todo el proceso de consolidación. Como he comentado anteriormente, estos criterios pueden establecerse y recogerse a través del Manual de consolidación del grupo.

Para un ayuntamiento, la mayor dificultad en esta fase es homogeneizar las cuentas anuales de las SS.MM. con los modelos del sector público. No obstante, desde el ejercicio 2015 y en virtud del proceso de normalización y armonización que ha supuesto la adaptación de la nueva normativa contable municipal (ICAL 2013) a las

Normas Contables Internacionales para el sector público, basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad para el ámbito de la contabilidad privada, las diferencias entre el plan contable de la entidad matriz y el de sus entes empresariales son considerablemente menores.

La homogeneización se realiza principalmente sobre criterios temporales, criterios de valoración, por operaciones internas o eliminaciones y por reclasificación. Habitualmente, en caso de discrepancia, se utilizan los criterios de la entidad dominante, que en el caso de una administración local serían los del ayuntamiento.

2.4.3.1 La homogeneización temporal

La homogeneización temporal no suele plantear dificultades al contrario que la valorativa. En este caso se trata de practicar los ajustes necesarios si hay desfase entre las cuentas anuales de las diferentes entidades del grupo, es decir, si dichas cuentas no se refieren al mismo período o no se cierran en la misma fecha. En un ayuntamiento esto puede darse con mayor facilidad en alguna sociedad mercantil del perímetro de consolidación, ya que en el resto de entidades sujetas a Contabilidad pública todas suelen coincidir, tanto en el período como en la fecha de cierre, salvo que se produzca la entrada o salida del grupo de alguna de ellas por cumplir o dejar de cumplir los criterios para formar parte del perímetro de consolidación (que puede ser también por la creación de una nueva entidad o la disolución o extinción de una existente). En estos casos, solamente se realizará la consolidación de los estados contables por la parte del ejercicio en que dicha entidad o entidades hayan formado parte del grupo.

2.4.3.2 La homogeneización valorativa

La homogeneización relativa a los criterios valorativos es la que presenta mayor dificultad para la elaboración de los estados consolidados en las EE.LL. En esta homogeneización es necesario que los criterios y métodos de valoración sean uniformes para todas las entidades del grupo. Nos encontramos con dos tipos de ajustes: los que se derivan de la existencia de criterios de valoración diferentes en función de la regulación contable (Plan de Contabilidad del sector público y Plan de Contabilidad del sector privado), y los derivados de la existencia de criterios de valoración diferentes dentro del mismo Plan de Contabilidad.

Para un ayuntamiento, la existencia de empresas públicas dentro del perímetro de consolidación son las que originan la realización de los ajustes de homogeneización, derivados de la existencia de criterios de valoración diferentes debido a distintos planes de contabilidad. El propio ayuntamiento y sus OO.AA., así como aquellas entidades que surgen de la unión de AA.PP., tales como mancomunidades, consorcios, etc. están sujetos a la contabilidad pública, por lo que la homogeneización no suele presentar muchas dificultades al estar sujetos a los mismos principios y misma regulación. El problema surge con las entidades sujetas a la contabilidad empresarial, como las empresas públicas, que elaboran sus cuentas sobre principios diferentes y un régimen normativo también distinto.

A pesar de que con la aprobación de la nueva ICAL se ha aproximado la contabilidad pública a la contabilidad privada, armonizándose en mayor medida y siendo las diferencias mucho menores, todavía existen algunas de ellas en las normas de valoración que implica la necesidad de realizar este tipo de homogeneización.

2.4.3.3 La homogeneización para realizar eliminaciones

Esta homogeneización procede realizarla cuando se hayan realizado operaciones entre entidades del grupo, y cuando los importes derivados de dichas partidas no sean coincidentes o exista alguna pendiente de contabilizar. En este caso se deben realizar los ajustes necesarios para, posteriormente, poder realizar más fácilmente las eliminaciones que procedan.

2.4.3.4 La homogeneización para la agregación

Esta homogeneización se lleva a cabo cuando la estructura de las cuentas anuales de las distintas entidades no es coincidente. Esto ocurre igualmente al coexistir distintos planes de cuentas, es decir, con la existencia en el grupo local de empresas públicas sujetas a contabilidad privada. Al estar consolidando cuentas individuales que se ajustan a unos modelos diferentes establecidos en cada uno de los planes de contabilidad que les son de aplicación, deben incluirse en el modelo de cuentas anuales de la entidad matriz (ayuntamiento) aquellas partidas específicas del plan de contabilidad y las que surjan con motivo de la consolidación.

En relación con esta homogeneización, hay que decir que resulta complicada la misma elaboración del presupuesto del ayuntamiento, OO.AA y SS.MM. para armonizar todos los presupuestos y realizar la consolidación presupuestaria, ya que debe buscarse la correspondencia de las distintas partidas y conceptos de los estados financieros de las SS.MM. (Balance, Cuenta de pérdidas y ganancias, Programa de Actuación, Inversiones y Financiación o PAIF y Estado de Cambios en el Patrimonio Neto) con la clasificación económica de gastos e ingresos del presupuesto del ayuntamiento y OO.AA. Esta correspondencia de las distintas partidas entre los estados financieros de las empresas y el presupuesto de la entidad local, así como la que debe realizarse entre las de los estados financieros de las entidades del grupo, que no se encuentran actualmente reglamentadas, pueden y deben regularse también en el ya citado Manual de consolidación del grupo.

2.4.4 Agregación

La fase de agregación en la consolidación consiste en sumar los diferentes epígrafes o partidas, de idéntica o análoga naturaleza, de los estados financieros de las cuentas individuales, debidamente homogeneizados, con anterioridad a realizar la etapa de eliminaciones. La homogeneización debe realizarse debidamente para que la agregación pueda llevarse a cabo. Asimismo, los desarrollos de cuentas, códigos, etc.

deben permitir una correcta agregación de los saldos representativos de los elementos de la misma naturaleza. Realizada la agregación se obtienen los estados financieros agregados.

Los modelos de presentación de los estados financieros deben emitirse ateniéndose a los mismos criterios, con la finalidad de que puedan ser objeto de agregación. No obstante, una vez obtenidos los estados financieros agregados éstos no constituyen todavía los estados consolidados, ya que es preciso aún realizar la fase de eliminaciones para suprimir las duplicidades que puedan existir entre las entidades que consolidan.

2.4.5 Eliminaciones

Una vez homogeneizados los estados financieros de las entidades a consolidar debe procederse a la eliminación de las operaciones realizadas entre dichas entidades, las llamadas operaciones internas. Estas operaciones deben ser suprimidas para evitar duplicidades, para reflejar únicamente las operaciones realizadas fuera del grupo local y las partidas recíprocas que representen posiciones deudoras o acreedoras del grupo frente a terceros. Si la información se presenta agregada, sin la eliminación de las operaciones internas realizadas entre las entidades del mismo grupo, aparecerán como he comentado, operaciones duplicadas, por lo que no se reflejará la imagen fiel de la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de la administración globalmente considerada.

Como ejemplo, supongamos que tenemos dos ayuntamientos que prestan los mismos servicios, uno sin entidades dependientes y el otro con un organismo autónomo y una sociedad mercantil. Si el segundo ayuntamiento no forma cuentas consolidadas con sus entidades, eliminando las operaciones internas que se produzcan entre ellas, es imposible conocer la verdadera dimensión y situación económico-financiera y presupuestaria del mismo, y que debería ser coincidente con la del primer ayuntamiento sin entidades. Asimismo, a efectos de realizar comparaciones entre dichos ayuntamientos, es fundamental disponer de información consolidada, ya que, si se comparan las cuentas individuales de éstos o las cuentas simplemente agregadas de cada grupo, los resultados estarán totalmente distorsionados, dando lugar probablemente a un volumen de gestión diferente en cada uno de ellos.

En relación con la consolidación presupuestaria, el artículo 117 del Real Decreto 500/1990 recoge las eliminaciones a realizar en el presupuesto, concretamente recoge las siguientes: transferencias corrientes y de capital, gastos e ingresos derivados de la cesión de personal, compraventas de bienes corrientes o de capital, prestaciones de servicios, tributos locales y precios públicos o privados exigibles por las entidades cuyos presupuestos se consoliden y otros gastos e ingresos de similar naturaleza. Estas mismas eliminaciones son aplicables para la elaboración del estado de liquidación presupuestaria consolidado, procediendo a eliminar los derechos liquidados y obligaciones reconocidas que procedan de las operaciones anteriores. De la misma forma, a falta de un desarrollo de la normativa de consolidación para las EE.LL., todas estas eliminaciones sirven de base para la consolidación financiera.

En relación con la consolidación financiera del resto de estados contables se pueden diferenciar tres tipos de eliminaciones: la de inversión-fondos propios, la de partidas recíprocas y la de resultados.²⁹

La eliminación inversión-fondos propios es la compensación del valor contable representativo de la participación de la entidad dominante en el capital social de la dependiente con la parte proporcional de los fondos propios de dicha sociedad dependiente, en función de la citada participación en la fecha de primera consolidación. Esta eliminación sólo debe realizarse en el caso de que exista dependencia financiera entre las entidades a consolidar.

La eliminación de partidas recíprocas es la compensación de los créditos y débitos entre entidades del grupo, así como los gastos e ingresos por operaciones internas. En el caso de las EE.LL., este tipo de operaciones son las relativas a cesión y adscripción de bienes y las que se refieren a la asunción de deudas.

Por último, la eliminación de resultados por operaciones internas supone dar de baja el beneficio o pérdida ficticios que surgen a los únicos efectos de la consolidación, que pueden ocurrir tanto en el ejercicio en el que se está consolidando como en ejercicios anteriores. En las entidades locales estas operaciones suelen ser permutas, compra-ventas o donaciones de inmovilizado entre entidades del grupo, ya que el valor neto contable de baja en una entidad del grupo no suele coincidir con el valor neto contable de alta en otra entidad del grupo, produciéndose un beneficio o pérdida interna hasta que el bien o inmovilizado sale del grupo definitivamente.

3.- Métodos de integración y procedimientos de consolidación.

La elección del método de consolidación es también uno de los aspectos más importantes para llevar a cabo la consolidación de cuentas. Está claro que los métodos que se han estado empleando en el ámbito de la contabilidad de empresas (integración global, integración proporcional y puesta en equivalencia) son también aplicables en el ámbito público. En este sentido, la IGAE, en la Consulta de 1 de marzo de 1997, núm. 2/1997, respecto al procedimiento de consolidación, se remitió al Real Decreto 1.815/1991, de 20 de diciembre³⁰, que recoge las normas para efectuar la consolidación en el sector empresarial.

Actualmente, en relación con los métodos de integración y procedimiento de puesta en equivalencia de los elementos patrimoniales comprendidos en la consolidación, en el ámbito privado se regulan en los artículos 46 y 47 del Código de Comercio y en los artículos 10 y 12 de las NOFCAC. Establecen como métodos de consolidación aplicables el método de integración global y el método de integración

²⁹ CONDOR LÓPEZ, V., ANSÓN LAPEÑA, J.A., BLASCO BURRIEL, M^a.P., y BRUSCA ALIJARDE, M^a.I., "Consolidación de Estados Contables en la Administración Local". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, abril-junio 1998, pp. 395-426.

³⁰ Derogado por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre, por el que se aprueban las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas y se modifica el Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre y el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas aprobado por Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre.

proporcional y, adicionalmente, se establece un procedimiento de puesta en equivalencia en las cuentas consolidadas de la inversión en el patrimonio neto de determinadas sociedades. Igualmente, en el artículo 9 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP) se establecen los mismos métodos y procedimientos aplicables a las cuentas anuales del sector público.

El Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC-PSC) ya se ocupó en su día de definir en las NICSP los métodos de consolidación. Las antiguas NICSP 6, 7 y 8, que han sido sustituidas por las NICSP 34 a 38 en enero de 2015 por el IPSASB, proponían el método de integración global, reservándose el método de puesta en equivalencia para las organizaciones que no pertenecen al núcleo del gobierno y el método de integración proporcional para las entidades controladas conjuntamente.

Cada método se aplica según los diferentes tipos de entidades que forman el perímetro de consolidación. El método de integración global se utiliza para las entidades del grupo, es decir, aquellas entidades sobre las que se ejerce un control o influencia exclusivos por parte de la entidad principal, el ayuntamiento en las EE.LL., como pueden ser los OO.AA. y las EE.MM. participadas total o mayoritariamente. Si dicho control o influencia es compartido (entidades multigrupo), se emplea el método de integración proporcional. En este método se incluirían las mancomunidades o algunos consorcios. Finalmente, en los casos de entidades sobre las que se ejerza una influencia notable (entidades asociadas), el método más adecuado es el de puesta en equivalencia. A continuación, se muestra la tabla que resume los métodos aplicables a las distintas entidades del perímetro de consolidación:

MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONSOLIDACIÓN SEGÚN EL PERÍMETRO DE LA CONSOLIDACIÓN EN LAS EE.LL.

AGRUPACIÓN			ENTIDAD	MÉTODO DE CONSOLIDACIÓN
Perímetro de consolidación	Conjunto consolidable	Grupo Local	Ayuntamiento (Entidad Principal)	Integración Global
			OO.AA	
			Entes Públicos Empresariales	
			SS.MM. íntegramente participadas	
			SS.MM. mixtas con participación mayoritaria y/o mayoría de votos	
			SS.MM. mixtas con participación mayoritaria y potestad de disolver	
			SS.MM. participación no	

		mayoritaria	
		Gestión interesada de Entidad participada + 1 condición de poder	
		Consortio + 1 condición de poder	
		Fundación Local + 1 condición de poder	
		Consortio + 1 condición gestión conjunta	Integración Proporcional
		Fundación Local + 1 condición gestión conjunta	
		Mancomunidades + 1 cond. gestión conjunta	
		Comarcas + 1 cond. gestión conjunta	
		Áreas Metropolitanas + 1 cond. gestión conjunta	
		Concesión administrativa a Entidad participada	Puesta en equivalencia
		SS.MM. mixtas particip. mayoritaria sin condición de patrimonio neto	
		SS.MM. mixtas participación no mayoritaria, mínimo del 20%	
		Concesión administrativa a Entidad participada y poder de decisión	
		Concierto con Entidad participada y poder de decisión	
		Concesión administrativa a Entidad participada mínimo 20%	
		Concierto con Entidad participada mínimo 20%	
		Gestión interesada a Entidad participada mínimo 20%	
		Entes que reciben	

	subvenciones: Entidades participadas mínimo 20%	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia, adaptada a la información recogida por JUAN RAYA GÓMEZ, Información contable consolidada. V Máster Propio Universitario en Contabilidad, Gestión y Control de EE.LL. Fundación Cosital, marzo 2019.

Algunos autores³¹ han elegido el método de consolidación clasificando a las entidades del ámbito de la entidad local según la forma de gestión de los servicios públicos: directa o indirecta (art. 85 LRBRL).

En relación con la gestión directa afirman que es el método de integración global el más adecuado. En esta forma de gestión de los servicios estarían, en primer lugar, el propio ayuntamiento como entidad principal del grupo local. En segundo lugar, estarían los OO.AA., al ser el control total por parte del ayuntamiento y ser utilizados para la gestión directa de los servicios públicos. En último lugar estarían las sociedades íntegramente participadas por el ayuntamiento, que deben consolidarse con el método de integración global, coincidiendo con el método que establecía la NICSP nº 6³² para las entidades controladas, incluyendo las empresas.

En la prestación de servicios de gestión indirecta hay diversas modalidades y muy numerosas. En este caso hay que analizar el grado de participación del ayuntamiento en la entidad y los fines perseguidos por la misma para determinar la forma de consolidación.

No obstante, el párrafo anterior, no es adecuada la clasificación establecida para los métodos y procedimientos de consolidación, en relación con la forma de gestión de los servicios públicos. En la tabla siguiente se muestra tal circunstancia. Se puede observar, en comparación con la tabla anterior, que no son coincidentes dichas formas de gestión con los métodos empleados en función del perímetro de consolidación de las entidades:

FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SEGÚN EL PERÍMETRO DE LA CONSOLIDACIÓN EN LAS EE.LL.

AGRUPACIÓN			ENTIDAD	MODO DE GESTIÓN
Perímetro de consolidación	Conjunto consolidable	Grupo Local	Ayuntamiento (Entidad Principal)	DIRECTA
			OO.AA	
			Entes Públicos Empresariales	

³¹ BENTTO LÓPEZ, B. y BASTIDA ALBADALEJO, F., "La consolidación en los grupos de empresas de las entidades locales". *Partida Doble*, núm. 144, mayo 2003, pp. 24-39.

³² El IPSASB ha sustituido la NICSP 6 "Estados financieros consolidados y separados" mediante la publicación de la nueva NICSP 35 "Estados financieros consolidados".

		SS.MM. íntegramente participadas	
		SS.MM. mixtas con participación mayoritaria y/o mayoría de votos	INDIRECTA
		SS.MM. mixtas con participación mayoritaria y potestad de disolver	
		SS.MM. participación no mayoritaria	
		Gestión interesada de Entidad participada + 1 condición de poder	
		Consorcio + 1 condición de poder	OTROS
		Fundación Local + 1 condición de poder	
		Consorcio + 1 condición gestión conjunta	
		Fundación Local + 1 condición gestión conjunta	
		Mancomunidades + 1 cond. gestión conjunta	
		Comarcas + 1 cond. gestión conjunta	INDIRECTA
		Áreas Metropolitanas + 1 cond. gestión conjunta	
		Concesión administrativa a Entidad participada	
		SS.MM. mixtas particip. mayoritaria sin condición de patrimonio neto	
		SS.MM. mixtas participación no mayoritaria, mínimo del 20%	
		Concesión administrativa a Entidad participada y poder de decisión	
		Concierto con Entidad participada y poder de decisión	
		Concesión administrativa a Entidad participada mínimo 20%	
		Concierto con Entidad participada mínimo 20%	
		Gestión interesada a Entidad participada mínimo 20%	OTROS
		Entes que reciben subvenciones:	

	Entidades participadas mínimo 20%	
--	-----------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia, adaptada a la información recogida por JUAN RAYA GÓMEZ, Información contable consolidada. V Máster Propio Universitario en Contabilidad, Gestión y Control de EE.LL. Fundación Cosital, marzo 2019.

3.1 Integración global

El método de integración global se aplica a todas las entidades que forman parte del grupo de consolidación o grupo local, en el que la entidad dominante posee el control exclusivo o mayoritario de las dependientes. Persigue ofrecer una imagen completa financiera, presupuestaria y de resultados del grupo de entidades. La descripción y definición de este método para el sector público se encuentra en los artículos 10 y 13 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP). Se trata de incorporar a todos los estados financieros y presupuestarios del ayuntamiento, los bienes, derechos, obligaciones, ingresos, gastos, cobros y pagos respectivos de las entidades dependientes, como si fueran una única entidad. Con posterioridad, sobre los mismos se practican los ajustes y eliminaciones a fin de obtener los estados consolidados.

En definitiva, el método de integración global tiene como finalidad ofrecer la imagen fiel del patrimonio, de la situación económico-financiera y presupuestaria de las entidades del grupo local considerando el conjunto de dichas entidades como una sola entidad que informa. Mediante el mismo se incorpora al estado de liquidación del presupuesto, al balance, a la cuenta de pérdidas y ganancias, al estado de cambios en el patrimonio neto y al estado de flujos de efectivo del ayuntamiento obligada a consolidar, de todos los activos, pasivos, ingresos, gastos, flujos de efectivo, obligaciones y derechos reconocidos y demás partidas de las cuentas anuales de las entidades, una vez realizadas las homogeneizaciones previas y las eliminaciones que resulten pertinentes.

El problema de la homogeneidad de la información al consolidar las cuentas puede ser una barrera para la integración global de las cuentas de las empresas privadas con las del ayuntamiento. Esto no debe ser una razón para excluir a estas entidades de la integración global. Además, en la normativa actual, tras las diversas modificaciones efectuadas en el ámbito público en concordancia con las normas del sector privado, existe una mayor armonización entre la contabilidad pública y privada.

Por otro lado, volviendo a la utilidad que se puede obtener con la consolidación de cuentas y, teniendo en cuenta el coste de consolidar con el beneficio obtenido por la misma, es normal pensar que el método de integración global se aplique en exclusiva y sin más, como ocurre en la mayoría de los pocos ayuntamientos que realizan la consolidación. Los motivos pueden ser diversos, ya sea por las dificultades derivadas de la posible concurrencia de planes contables distintos, por la escasez de recursos a la hora de realizar los trabajos de consolidación: personal, formación adecuada del mismo, aplicaciones informáticas integradas con la contabilidad, etc. A esto se une también que, en ocasiones, no existe una política o conciencia de grupo y, además, los responsables políticos no tienen un interés real en esta materia o ni siquiera se encuentran capacitados

para un adecuado aprovechamiento de la información generada por la consolidación. En consecuencia, lo que ocurre es que al final el proceso de consolidación de las cuentas no llega a ser suficientemente ambicioso, quedándose a medias en su realización, tanto en la consideración del perímetro de consolidación como la de los métodos a aplicar en la obtención de los estados consolidados. En definitiva, donde existe la consolidación contable la preferencia es realizarla mediante el método de integración global. De hecho, los antecedentes legales de la consolidación en España hacían referencia exclusivamente a entidades consolidables mediante integración global.

En los ayuntamientos estudiados en un capítulo anterior, se ha podido observar que, de los que consolidan sus cuentas, sólo realizan el método de integración global el Ayuntamiento de Barcelona y el Ayuntamiento de Madrid y no en todos los estados financieros, aplicando con posterioridad los ajustes y eliminaciones necesarios.

En particular, en el Ayuntamiento de Madrid se incorporan al balance del ayuntamiento todos los bienes, derechos y obligaciones que componen el patrimonio de los OO.AA. y sociedades dependientes, y a la cuenta del resultado económico-patrimonial todos los ingresos y gastos que concurren en la determinación del resultado de las entidades dependientes del ayuntamiento. Por otro lado, en la Cuenta General de 2017 del Ayuntamiento de Pamplona no se hace mención al método utilizado para la consolidación de cuentas y tampoco se indica si se realizan ajustes y eliminaciones, por lo que es previsible que, a pesar de que se incluye un balance consolidado, no se realice una verdadera consolidación financiera. Finalmente, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no utiliza tampoco el método de integración global, por lo que se deduce del párrafo que incluye en su apartado XVI Información Contable Consolidada, de la Cuenta General de 2018, en el que se indica que “Tras la entrada en vigor del nuevo marco regulatorio contable, se recomienda para futuros ejercicios analizar la consolidación del sector público municipal, mediante el método de consolidación de integración global, al objeto de realizar los ajustes necesarios, conforme a dicho método la integración, de los activos y pasivos de los entes dependientes”.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Método de integración global
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	Sí
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	No
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

3.2 Integración proporcional.

El método de integración proporcional se puede aplicar a las entidades multigrupo, es decir, trasladado a la administración local, a las entidades en las que varios EE.LL. se asocian para prestar un determinado servicio, creando una entidad dirigida conjuntamente por dichos EE.LL., pudiendo tratarse de una sociedad mercantil u otro tipo de entidad, como una mancomunidad o un consorcio.

En este método se trata de incorporar a las cuentas anuales consolidadas de la porción de activos, pasivos, gastos, ingresos, flujos de efectivo y demás partidas de la entidad multigrupo en el porcentaje de su patrimonio neto que posean las entidades del grupo. Al igual que en el método de integración global, en este procedimiento deben realizarse las homogeneizaciones previas y los ajustes y eliminaciones que procedan, pero de forma proporcional, es decir, deben aplicarse los siguientes criterios:

- Operaciones previas de ajuste: homogeneizaciones y eliminaciones.
- Agregación proporcional de las distintas partidas.
- Eliminación proporcional de las operaciones con la entidad multigrupo.
- Ajuste proporcional de activos por aportaciones no dinerarias de entidades del grupo a la entidad multigrupo.

Por otro lado, si la entidad multigrupo fuese a su vez dominante de un grupo, las cuentas de la entidad multigrupo a incorporar deben ser las cuentas consolidadas de dicha entidad multigrupo, salvo que las citadas cuentas no se formulen por algún motivo de dispensa tomándose, en este caso, las cuentas anuales individuales.

En relación con las normas del sector público donde se establece y define este método, hay que hacer mención, en primer lugar, a la antigua NICSP 8, que establecía cómo se debían integrar en los estados consolidados las entidades multigrupo, proponiendo el método de integración proporcional.

La aplicación, definición y criterios aplicables del método de integración proporcional se encuentran recogidos en los artículos 11, 39 y 40 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP), respectivamente. El apartado 2 del artículo 11 establece que, si se opta por aplicar el método de integración proporcional a las entidades multigrupo, dicha aplicación deberá ser uniforme para todas las entidades que se encuentren en dicha situación. La misma redacción del método se recoge en los artículos 50 y 51 de las NOFCAC para el ámbito privado, que como he comentado anteriormente, han servido de base al sector público para su regulación.

Para finalizar este apartado, de los grandes ayuntamientos consultados que consolidan sus cuentas, ninguno de ellos aplica el método de integración proporcional, ya que el único que consolida sus cuentas de forma global y en todos sus estados, el Ayuntamiento de Barcelona, aplica el método de puesta en equivalencia para las entidades multigrupo, opción que puede ejercitarse si no se aplica el método de integración proporcional.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Método de integración proporcional
Barcelona	2018	Sí	Total	No
Madrid	2018	Sí	Parcial	No
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	No
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

3.3 Puesta en equivalencia

También llamado método de la participación, es aplicable a las entidades asociadas, es decir, aquellas en las que la entidad tiene una influencia notable, por ejemplo, en aquellas en las que el ayuntamiento participe al menos en un 20%, y también se aplicará para las empresas multigrupo que no apliquen el método de integración proporcional. El objetivo de este método de consolidación es la actualización del valor contable de las participaciones que la entidad obligada a consolidar tiene sobre las entidades multigrupo o asociadas. Dicho de otra forma, consiste en sustituir el valor contable por el que una inversión figura en las cuentas de una entidad del grupo, por el importe correspondiente al porcentaje del patrimonio neto que le corresponda en la entidad participada.

La diferencia de este método con los anteriores está en que no se realiza la etapa de agregación de las partidas de los estados financieros de la entidad participada a las correspondientes del grupo, de ahí que se le denomine más como procedimiento que como método. La aplicación de este procedimiento supone no efectuar las eliminaciones de créditos, débitos o de gastos e ingresos recíprocos derivados de operaciones internas, figurando estas partidas en epígrafes independientes de las cuentas anuales consolidadas. Se puede decir, por tanto, que la puesta en equivalencia es una actualización, habiendo homogeneización y ajustes pero no agregación.

La aplicación, definición y criterios aplicables del procedimiento de puesta en equivalencia o método de la participación se encuentran recogidos en los artículos 11 y 41 a 46 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP), respectivamente. Los criterios aplicables de este procedimiento, regulados en los artículos anteriores, se refieren a los siguientes puntos:

- Registro inicial de la inversión en una entidad en el porcentaje de inversión de las entidades del grupo en el patrimonio neto de la entidad.
- Variación posterior proporcional a los aumentos y disminuciones directamente imputables al patrimonio neto de la entidad.

- Siempre se consideran cuentas anuales consolidadas, en su caso, de la entidad asociada.
- Homogeneización previa de las valoraciones y referencia a la misma fecha.
- Aplicación de los criterios anteriores a las modificaciones en la participación en la entidad.
- Aplicación posterior por el inversor a las cuentas consolidadas de las normas sobre deterioros de valor.

En el ámbito privado, de forma análoga al sector público, este método se regula en los artículos 52 a 57 de las NOFCAC, tanto la descripción del procedimiento como los criterios aplicables. La antigua NICSP 7, por su parte, definía qué se entiende por entidades asociadas y cómo se debían integrar en los estados consolidados. Asimismo, para estas entidades asociadas proponía el método de puesta en equivalencia.

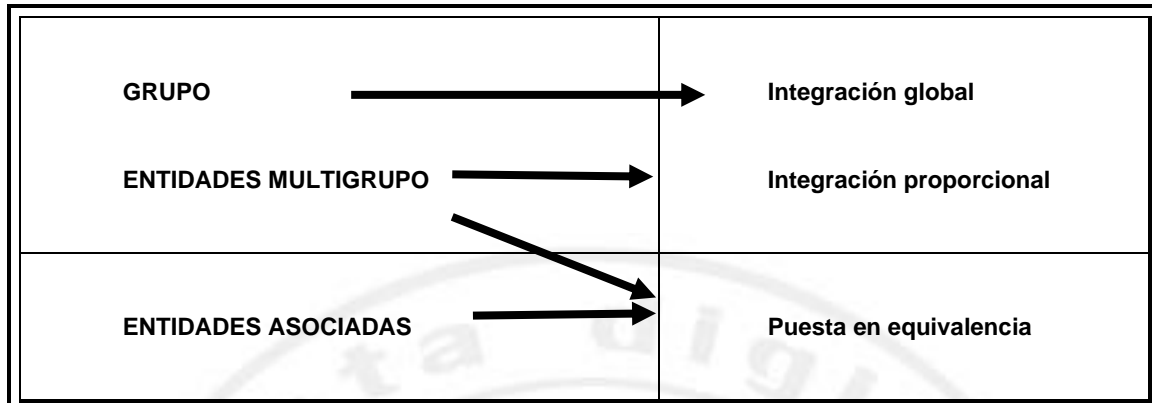
De todos los ayuntamientos consultados, se constata que, según sus cuentas anuales, este método de consolidación sólo se utiliza en el Ayuntamiento de Barcelona, tanto para las entidades multigrupo como para las asociadas.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Procedimiento de puesta en equivalencia
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	No
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	No
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

En resumen, aunque la consolidación financiera no es una herramienta aún implantada en la administración local española, bien por no ser obligatoria la elaboración de cuentas consolidadas para los ayuntamientos, bien por no disponer de suficientes medios para hacerlo, muy pocos de ellos sí la realizan. De todas las EE.LL. consultadas, la mayoría utilizan el método de integración global, algunas sin realizar ajustes ni eliminaciones de consolidación y no en todos los estados financieros. La única entidad local que utiliza más de un método y realiza una consolidación completa es el Ayuntamiento de Barcelona.

La siguiente tabla resume la agrupación de entidades que utilizan cada método dentro del perímetro de consolidación:



Perímetro de consolidación

4.- LOS ESTADOS CONTABLES CONSOLIDADOS.

Una vez aplicados los métodos de consolidación, la presentación de los estados contables consolidados de un ayuntamiento, teniendo en cuenta la no obligatoriedad aún en su elaboración y presentación por las EE.LL., debe realizarse respetando la estructura que tienen cuando se presentan individualmente, pero sustituyendo los conceptos por sus equivalentes consolidados y añadiendo aquellos específicos que surgen del proceso de consolidación.

El instrumento contable de la consolidación tiene como finalidad mostrar los estados contables consolidados de un conjunto de entidades dependientes de otra como si fueran una única unidad, es decir, el fin de la consolidación es obtener los estados contables con la información en conjunto del grupo de entidades. Los estados contables que han sido consolidados de forma habitual en los pocos ayuntamientos que lo realizan son el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial y la liquidación presupuestaria de las entidades con presupuesto limitativo. Pero en mi opinión no es suficiente con obtener uno o varios de ellos, sino que para que la consolidación tenga sentido, dada la finalidad de cada uno de ellos, se requiere que todos los estados contables se consoliden: balance, cuenta del resultado económico-patrimonial, estado de cambios en el patrimonio neto (ECPN), estado de flujos de efectivo (EFE), liquidación del presupuesto y memoria.

Como ya comenté en un capítulo anterior, los modelos de presentación de los estados financieros del grupo local deben emitirse ateniéndose a los mismos criterios, con la finalidad de que puedan ser objeto de agregación. Deben referirse a la misma fecha de cierre y por el mismo período que las cuentas de la entidad principal o ayuntamiento. Asimismo, el modelo contable de los estados financieros debería responder, en mi opinión, al establecido también para la entidad principal y, por tanto, debe contemplarse en la normativa de desarrollo que se apruebe para las EE.LL. En este sentido hay que comentar la posibilidad de que una sociedad mercantil que forma parte

del grupo local presente sus cuentas anuales abreviadas³³. Hay que recordar que para que una entidad mercantil formule sus cuentas en el modelo abreviado debe cumplir una serie de requisitos, en cuanto al número de trabajadores e importe de la cifra anual de negocios y el conjunto de partidas del activo. Asimismo, en el modelo de cuentas abreviado no es obligatorio presentar el EFE ni el ECPN. Se puede cuestionar que una empresa pueda presentar sus cuentas abreviadas, y además no elabore el EFE y/o el ECPN, teniendo en cuenta que forma parte de un grupo local que consolida sus cuentas y que éstas han de consolidarse con las del ayuntamiento, OO.AA. y demás empresas y entidades.

Sobre esta cuestión, el apartado 4º de las Normas de Elaboración de las Cuentas Anuales, de la tercera parte del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, denominado Cuentas anuales abreviadas, señala que, “si la empresa formase parte de un grupo de empresas en los términos descritos en la norma de elaboración de las cuentas anuales 13.^a Empresas de grupo, multigrupo y asociadas contenida en esta tercera parte, para la cuantificación de los importes³⁴ se tendrá en cuenta la suma del activo, del importe neto de la cifra de negocios y del número medio de trabajadores del conjunto de las entidades que conformen el grupo, teniendo en cuenta las eliminaciones e incorporaciones reguladas en las normas de consolidación aprobadas en desarrollo de los principios contenidos en el Código de Comercio. Esta regla no será de aplicación cuando la información financiera de la empresa se integre en las cuentas anuales consolidadas de la sociedad dominante”.

Por otro lado, la Orden HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, establece en su artículo 8.6 que “Las entidades que presenten cuentas de forma abreviada o según lo dispuesto en el Plan General de Contabilidad de PYMES deberán remitir un estado de cambios en el patrimonio neto y un estado de flujos de efectivo junto con sus cuentas anuales aprobadas y/o formuladas, a través de los medios que determine la Intervención General de la Administración del Estado.

Asimismo, la actual NICSP 35 relativa a los Estados financieros consolidados, señala que los estados financieros consolidados incluyen todas las entidades controladas y que todos los miembros de la entidad económica usan las mismas políticas de contabilidad.

En base a lo anterior y, aunque actualmente no existe base legal para exigir a una empresa que forma parte de un grupo local la formulación de cuentas en el modelo normal, dado que aún no se ha elaborado la adaptación por el Ministerio de las NFCACSP a las EE.LL. y la normas citadas en los párrafos anteriores no son de aplicación directa, es lógico que si todos los estados financieros deben consolidarse, incluidos el ECPN y el EFE, que todas las empresas formen sus cuentas en el modelo ordinario y no en el abreviado. El ya citado Manual interno de consolidación, como norma interna aprobada por el Pleno de la Corporación, debe prever o regular este

³³ Análogamente si una empresa presenta sus cuentas en el modelo pymes.

³⁴ Se refiere a los importes a tener en cuenta de las partidas del balance y cuenta de resultados para que la empresa pueda utilizar el modelo de cuentas abreviado.

extremo, es decir, que se exija que todas las entidades dependientes formulen sus cuentas en el mismo modelo contable que la entidad principal, por un lado, para facilitar la información de la consolidación financiera y, por otro, para incluir la información de todas las entidades en todos los estados financieros y ser coherente con las cuentas de todo el grupo local.

A pesar de no haberse realizado el desarrollo normativo para las EE.LL. de la normativa de la consolidación de cuentas y, al carecerse aún de concreción legal y reglamentaria que regule dicha consolidación, los estados financieros que se presentan por los ayuntamientos, principalmente el Ayuntamiento de Barcelona y el Ayuntamiento de Madrid, se han consolidado tomando como referencia lo establecido en la Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público (NFCACSP), con la modificación introducida en la Orden HAP/1724/2015, de 31 de julio, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado. Como consecuencia de ello, la estructura de los estados financieros consolidados se presenta ajustada a los modelos consolidados recogidos en la citada normativa.

A continuación, se estudian los distintos estados financieros consolidados en el sector público, teniendo en cuenta la citada Orden HAP 1489/2013, en la que se regula la estructura de los mismos y se establecen qué partidas e importes incluir en dichos estados, poniéndolos en relación con los estados contables de las normas de formulación de cuentas anuales del ámbito privado y de las EE.LL.

4.1 El balance consolidado

El balance consolidado va a mostrar los bienes, derechos y obligaciones de un ayuntamiento y de las entidades que consoliden con él a las que se les aplique el método de integración global, así como los de las entidades a las que se les aplique el método de integración proporcional, en el porcentaje que represente la participación del grupo local en su capital social o patrimonio. Asimismo, recogerán los fondos propios y, en una partida específica separada, la parte que corresponda a los socios externos del grupo. Para el sector público el balance consolidado se regula en el artículo 51 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP).

En el balance consolidado van a figurar otras partidas específicas que surgen de la aplicación de los distintos métodos y procedimientos de consolidación³⁵. Los créditos y deudas con entidades incluidas en la consolidación por el procedimiento de puesta en equivalencia, o integración proporcional en la parte no eliminada, vendrán reflejadas de forma separada en los correspondientes apartados del activo o pasivo.

En la tabla que se muestra a continuación, se realiza la equivalencia de las partidas de los distintos modelos de planes de cuentas (modelo consolidado del sector público, modelo normal de empresas y modelo normal de EE.LL.), con motivo de la conversión del modelo privado y de EE.LL. al modelo consolidado. Hay que tener en

³⁵ En la tabla comparativa de los balances de los distintos modelos contables, en la primera columna del Balance del modelo consolidado del Sector Público, se muestran en color rojo las partidas específicas de la consolidación.

cuenta algunos matices, ya que en el balance consolidado pueden agruparse o recogerse en una misma partida importes de distintas partidas de los modelos del sector privado y el de entidades locales que no figuran en el mismo orden en los respectivos balances, por lo que estas equivalencias de la tabla son aproximadas. Por ejemplo, en el modelo normal de EE.LL. figuran en el activo no corriente, en el apartado IV., las distintas partidas del Patrimonio Público del Suelo, que no están reflejadas en el modelo consolidado. Los importes de estas partidas, en la conversión al modelo consolidado, deben incluirse en las correspondientes del inmovilizado material al ser la equivalencia más coherente.

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
ACTIVO	ACTIVO	ACTIVO
A) ACTIVO NO CORRIENTE	A) ACTIVO NO CORRIENTE	A) ACTIVO NO CORRIENTE
I. Inmovilizado intangible	I. Inmovilizado intangible	I. Inmovilizado intangible
	1. Desarrollo	1. Inversión en investigación y desarrollo
	2. Concesiones	2. Propiedad industrial e intelectual
	3. Patentes, licencias, marcas y similares	3. Aplicaciones informáticas
1. Fondo de comercio de consolidación	4. Fondo de Comercio	4. Inversiones sobre activos utilizados en régimen de arrendamiento o cedidos
	5. Aplicaciones informáticas	
2. Otro inmovilizado intangible	6. Otro inmovilizado intangible	5. Otro inmovilizado intangible
II. Inmovilizado material	II. Inmovilizado material	II. Inmovilizado material
1. Terrenos y Construcciones	1. Terrenos y construcciones	1. Terrenos
		2. Construcciones
2. Infraestructuras y Bienes del patrimonio histórico		3. Infraestructuras
		4. Bienes de patrimonio histórico
3. Otro inmovilizado material	2. Instalaciones técnicas, y otro inmovilizado material	5. Otro inmovilizado material
4. Inmovilizado en curso y	3. Inmovilizado en curso y	6. Inmovilizado material en

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
ACTIVO	ACTIVO	ACTIVO
anticipos	anticipos	curso y anticipos
III. Inversiones inmobiliarias	III. Inversiones inmobiliarias	III. Inversiones inmobiliarias
	1. Terrenos	1. Terrenos
	2. Construcciones	2. Construcciones
		3. Inversiones inmobiliarias en curso y anticipos
		IV. Patrimonio público del Suelo
		1. Terrenos
		2. Construcciones
		3. En construcción y anticipos
		4. Otro patrimonio público del suelo
IV. Inversiones financieras a l/p en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	IV. Inversiones en empresas del grupo y asociadas a l/p	V. Inversiones financieras a l/p en entidades del grupo, multigrupo y asociadas
1. Participaciones puestas en equivalencia	1. Instrumentos de patrimonio	1. Inversiones financieras en patrimonio de entidades de derecho público
2. Créditos a entidades integradas proporcionalmente o por puesta en equivalencia	2. Créditos a empresas	2. Inversiones financieras en patrimonio de sociedades
3. Otras inversiones	3. Valores representativos de deuda	3. Inversiones financieras en otro patrimonio de otras entidades
	4. Derivados	4. Créditos y valores representativos de deuda
	5. Otros activos financieros	5. Otras inversiones financieras
V. Inversiones financieras a largo plazo	V. Inversiones financieras a largo plazo	VI. Inversiones financieras a largo plazo
	1. Instrumentos de patrimonio	1. Inversiones financieras en patrimonio
	2. Créditos a terceros	2. Créditos y valores representativos de deuda

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
ACTIVO	ACTIVO	ACTIVO
	3. Valores representativos de deuda	
	4. Derivados	3. Derivados financieros
	5. Otros activos financieros	4. Otras inversiones financieras
VI. Activos por impuesto diferido	V. Activos por impuesto diferido	VII. Deudores y otras cuentas a cobrar a largo plazo
B) ACTIVO CORRIENTE	B) ACTIVO CORRIENTE	B) ACTIVO CORRIENTE
I. Activos en estado de venta	I. Activos no corrientes mantenidos para la venta	I. Activo en estado de venta
II. Existencias	II. Existencias	II. Existencias
	1. Comerciales	1. Activos construidos o adquiridos para otras entidades
	2. Materias primas y otros aprovisionamientos	2. Mercaderías y productos terminados
	3. Productos en curso	3. Aprovisionamientos y otros
	4. Productos terminados	
	5. Subproductos, residuos y materiales recuperados	
	6. Anticipos a proveedores	
III. Deudores y otras cuentas a cobrar	III. Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar	III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo
	1. Clientes por ventas y prestaciones de servicios	1. Deudores por operaciones de gestión
	2. Clientes, empresas del grupo y asociadas	2. Otras cuentas a cobrar
	3. Deudores varios	3. Administraciones públicas
	4. Personal	4. Deudores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos
	5. Activos por impuesto corriente	

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
ACTIVO	ACTIVO	ACTIVO
	6. Otros créditos con las Administraciones Públicas	
	7. Accionistas (socios) por desembolsos exigidos	
IV. Inversiones financieras a c/p en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	IV. Inversiones en empresas del grupo y asociadas a c/p	IV. Inversiones financieras a c/p en entidades del grupo, multigrupo y asociadas
1. Créditos a entidades integradas proporcionalmente o por puesta en equivalencia	1. Instrumentos de patrimonio	1. Inversiones financieras en patrimonio de entidades del grupo, multigrupo y asociadas
2. Otras inversiones	2. Créditos a empresas	2. Créditos y valores representativos de deuda
	3. Valores representativos de deuda	3. Otras inversiones
	4. Derivados	
	5. Otros activos financieros.	
V. Inversiones financieras a corto plazo	V. Inversiones financieras a corto plazo	V. Inversiones financieras a corto plazo
	1. Instrumentos de patrimonio	1. Inversiones financieras en patrimonio
	2. Créditos a empresas	2. Créditos y valores representativos de deuda
	3. Valores representativos de deuda	
	4. Derivados	3. Derivados financieros
	5. Otros activos financieros.	4. Otras inversiones financieras
VI. Ajustes por periodificación	VI. Periodificaciones a corto plazo	VI. Ajustes por periodificación
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes
	1. Tesorería	1. Otros activos líquidos equivalentes
	2. Otros activos líquidos equivalentes	2. Tesorería

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
ACTIVO	ACTIVO	ACTIVO
TOTAL ACTIVO (A+B)	TOTAL ACTIVO (A+B)	TOTAL ACTIVO (A+B)

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO
A) PATRIMONIO NETO	A) PATRIMONIO NETO	A) PATRIMONIO NETO
I. Patrimonio aportado	A-1) Fondos propios	I. Patrimonio
	I. Capital	
	1. Capital escriturado	
	2. (Capital no exigido)	
	II. Prima de emisión	
II. Patrimonio generado		II. Patrimonio generado
1. Reservas	III. Reservas	
	1. Legal y estatutarias	
	2. Otras reservas	
2. Resultados de ejercicios anteriores	IV. Resultados de ejercicios anteriores	1. Resultado de ejercicios anteriores
	1. Remanente	
	2. (Resultados negativos de ejercicios anteriores)	
	V. Otras aportaciones de socios	
	VI. Resultado del ejercicio	2. Resultado del ejercicio
	VII. (Dividendo a cuenta)	
III. Ajustes por cambio de valor	A-2) Ajustes por cambios de valor	III. Ajustes por cambio de valor
		1. Inmovilizado no financiero

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO
	I. Activos financieros disponibles para la venta	2. Activos financieros disponibles para la venta
	II. Operaciones de cobertura	3. Operaciones de cobertura
	III. Otros	
IV. Otros incrementos patrimoniales pendientes de imputación a resultados	A-3) Subvenciones, donaciones y legados recibidos	IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados
V. Socios externos		
B) PASIVO NO CORRIENTE	B) PASIVO NO CORRIENTE	B) PASIVO NO CORRIENTE
I. Provisiones a largo plazo	I. Provisiones a largo plazo	I. Provisiones a largo plazo
	1. Obligaciones por prestaciones a largo plazo al personal	
	2. Actuaciones medioambientales	
	3. Provisiones por reestructuración	
	4. Otras provisiones	
II. Deudas a largo plazo	II. Deudas a largo plazo	II. Deudas a largo plazo
1. Obligaciones y otros valores negociables		1. Obligaciones y otros valores negociables
2. Deudas con entidades de crédito	1. Deudas con entidades de crédito	2. Deudas con entidades de crédito
	2. Acreedores por arrendamiento financiero	
	3. Derivados	3. Derivados financieros
3. Otras deudas	4. Otros pasivos financieros	4. Otras deudas
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a l/p	III. Deudas con empresas del grupo y asociadas a largo plazo	III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo
1. Deudas con entidades integradas proporcionalmente o por		IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO
<p>puesta en equivalencia</p> <p>2. Otras deudas</p> <p>IV. Pasivos por impuesto diferido</p> <p>C) PASIVO CORRIENTE</p> <p>I. Provisiones a corto plazo</p> <p>II. Deudas a corto plazo</p> <p>1. Obligaciones y otros valores negociables</p> <p>2. Deudas con entidades de crédito</p> <p>3. Otras deudas</p> <p>III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a c/p</p> <p>1. Deudas con entidades integradas proporcionalmente o por puesta en equivalencia</p> <p>2. Otras deudas</p> <p>IV. Acreedores y otras cuentas a pagar</p>	<p>IV. Pasivos por impuesto diferido</p> <p>V. Periodificaciones a largo plazo</p> <p>C) PASIVO CORRIENTE</p> <p>I. Pasivos vinculados con activos no ctes. mantenidos para la venta</p> <p>II. Provisiones a corto plazo</p> <p>III. Deudas a corto plazo</p> <p>1. Deudas con entidades de crédito</p> <p>2. Acreedores por arrendamiento financiero</p> <p>3. Derivados</p> <p>4. Otros pasivos financieros</p> <p>IV. Deudas con empresas del grupo y asociadas a corto plazo</p> <p>V. Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar</p> <p>1. Proveedores</p>	<p>V. Ajustes por periodificación a largo plazo</p> <p>C) PASIVO CORRIENTE</p> <p>I. Provisiones a corto plazo</p> <p>II. Deudas a corto plazo</p> <p>1. Obligaciones y otros valores negociables</p> <p>2. Deudas con entidades de crédito</p> <p>3. Derivados financieros</p> <p>4. Otras deudas</p> <p>III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo</p> <p>IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo</p> <p>1. Acreedores por operaciones de gestión</p>

BALANCE MODELO CONSOLIDADO S.P.	BALANCE MODELO NORMAL EMPRESAS	BALANCE MODELO NORMAL EE.LL.
PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO	PATRIMONIO NETO Y PASIVO
	2. Proveedores, empresas del grupo y asociadas 3. Acreedores varios 4. Personal (remuneraciones pendientes de pago) 5. Pasivos por impuesto corriente 6. Otras deudas con las Administraciones Públicas 7. Anticipos de clientes VI. Periodificaciones a corto plazo	2. Otras cuentas a pagar 3. Administraciones públicas 4. Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos V. Ajustes por periodificación a corto plazo
V. Ajustes por periodificación		
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO (A+B+C)	TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO (A+B+C)	TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO (A+B+C)

Fuente: elaboración propia

De los ayuntamientos consultados, sólo realizan una consolidación completa del balance del propio ayuntamiento y entidades dependientes, los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid, utilizando los distintos métodos de consolidación³⁶ y realizando las eliminaciones y ajustes necesarios. En cambio, en los Ayuntamientos de Pamplona y Vitoria-Gasteiz sus balances aparecen consolidados en las cuentas generales, pero no se hace mención al método utilizado para la consolidación de cuentas y tampoco se indica si se realizan ajustes y eliminaciones³⁷, por lo que se intuye que dichos balances consolidados son meras agregaciones de partidas de las distintas entidades con el ayuntamiento.

³⁶ El Ayuntamiento de Madrid sólo utiliza el método de integración global y el de Barcelona el de integración global y puesta en equivalencia.

³⁷ En la Cuenta General de 2018 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se indica que se realizan algunas eliminaciones por operaciones internas, tanto en el balance como en la cuenta del resultado, pero no se hace mención a ninguna otra. Incluso se especifica que no se realizan operaciones de consolidación en el inmovilizado material e inmaterial.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Balance consolidado
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	Sí
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	Sí
Pamplona	2017	Sí	Parcial	Sí
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

4.2. La cuenta del resultado económico-patrimonial consolidada

La Cuenta del resultado económico-patrimonial consolidada va a mostrar los ingresos y gastos del ayuntamiento y sus entidades dependientes a consolidar a las que se les aplique el método de integración global, excepto cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto. Asimismo, mostrará el resultado consolidado, incluyendo en una partida específica la parte correspondiente al ayuntamiento y otra a los socios externos al grupo. Además, se integrarán los ingresos y gastos de las entidades a las que se aplique el método de integración proporcional, en el porcentaje que represente la participación del grupo en su patrimonio, salvo, como en el caso anterior, cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto. Este estado consolidado se regula en el artículo 52 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP).

Algunas de las partidas que incluye la Cuenta del resultado se determinarán de acuerdo con las normas para la formulación de las cuentas anuales consolidadas del sector privado³⁸. Por otro lado, se van a mostrar partidas específicas con motivo de la aplicación de los distintos métodos y procedimientos de consolidación³⁹, al igual que ocurre en el balance. Asimismo, los ingresos y gastos de operaciones con entidades del grupo, multigrupo y asociadas que no se hayan incluido en el perímetro de consolidación, se mostrarán de forma separada en sus correspondientes apartados de ingresos y gastos.

Del mismo modo que con el balance, en la tabla siguiente se ha realizado la equivalencia de las partidas de la cuenta del resultado de los distintos modelos de planes de cuentas (modelo consolidado del sector público, modelo normal de empresas y

³⁸ Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre.

³⁹ En la tabla comparativa de las cuentas de resultados de los distintos modelos contables, en la primera columna denominada Cuenta del resultado económico-patrimonial del modelo consolidado del Sector Público, se muestran en color rojo las partidas específicas de la consolidación.

modelo normal de EE.LL.) para la conversión del modelo privado y de EE.LL. al modelo consolidado. Estas equivalencias se hacen más visuales comparando en las tablas elaboradas los distintos modelos contables, partida por partida. No obstante, dichas equivalencias no llegan a ser exactas solamente con la visualización de la tabla, principalmente en la conversión de la cuenta del resultado económico-patrimonial de las empresas, de tal forma que, en este caso se han incluido en la columna de dicha cuenta distintos apartados en negrita y cursiva que aparecen en distinto orden al de los otros dos estados del ámbito público (el consolidado del sector público y el de EE.LL.).

CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO CONSOLIDADO S.P.	CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO NORMAL EMPRESAS	CTA. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL MODELO NORMAL EE.LL.
<p>1. Ingresos tributarios y cotizaciones sociales</p> <p>a) Ingresos tributarios</p> <p>b) Cotizaciones sociales</p> <p>2. Transferencias y subvenciones recibidas</p> <p>a) Del ejercicio</p> <p>b) Imputación de subvenciones para el inmovilizado no financiero</p> <p>c) Imputación de subvenciones para activos corrientes y otras</p> <p>3. Ventas netas y prestaciones de servicios</p>	<p><i>Parte de información de los puntos 5.b), 5.c) y 9.)</i></p> <p><i>Parte de información de los puntos 5.b), 5.c) y 9.)</i></p> <p><i>Parte de información de los puntos 5.b), 5.c) y 9.)</i></p> <p>A) OPERACIONES CONTINUADAS</p> <p>1. Importe neto de la cifra de negocios</p>	<p>1. Ingresos tributarios y urbanísticos</p> <p>a) Impuestos</p> <p>b) Tasas</p> <p>c) Contribuciones especiales</p> <p>d) Ingresos urbanísticos</p> <p>2. Transferencias y subvenciones recibidas</p> <p>a) Del ejercicio</p> <p>a.1.) Subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio</p> <p>a.2) Transferencias</p> <p>a.3) Subvenciones recibidas para cancelación de pasivos que no supongan financiación específica de un elemento patrimonial</p> <p>b) Imputación de subvenciones para el inmovilizado no financiero</p> <p>c) Imputación de subvenciones para activos corrientes y otras</p> <p>3. Ventas y prestaciones de servicios</p>

CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO CONSOLIDADO S.P.	CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO NORMAL EMPRESAS	CTA. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL MODELO NORMAL EE.LL.
<p>a) Ventas netas</p> <p>b) Prestación de servicios</p> <p>4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación y deterioro del valor</p> <p>5. Trabajos realizados por el grupo para su inmovilizado</p> <p>6. Otros ingresos de gestión ordinaria</p> <p>7. Excesos de provisiones</p> <p>A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+4+5+6+7)</p> <p>8. Gastos de personal</p> <p>a) Sueldos salarios y asimilados</p>	<p>a) Ventas</p> <p>b) Prestaciones de servicios</p> <p>2. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación</p> <p>3. Trabajos realizados por la empresa para su activo</p> <p>4. Aprovisionamientos.</p> <p>a) Consumo de mercaderías</p> <p>b) Consumo de materias primas y otras materias consumibles</p> <p>c) Trabajos realizados por otras empresas</p> <p>d) Deterioro de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos</p> <p>5. Otros ingresos de explotación</p> <p>a) Ingresos accesorios y otros de gestión corriente</p> <p>b) Subvenciones de explotación incorporadas al resultado del ejercicio</p> <p><i>Información punto 10. Exceso de provisiones</i></p> <p>6. Gastos de personal</p> <p>a) Sueldos, salarios y asimilados</p>	<p>a) Ventas</p> <p>b) Prestación de servicios</p> <p>c) Imputación de ingresos por activos construidos o adquiridos para otras entidades</p> <p>4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación y deterioro de valor</p> <p>5. Trabajos realizados por la entidad para su inmovilizado</p> <p>6. Otros ingresos de gestión ordinaria</p> <p>7. Exceso de provisiones</p> <p>A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+4+5+6+7)</p> <p>8. Gastos de personal</p> <p>a) Sueldos, salarios y asimilados</p>

CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO CONSOLIDADO S.P.	CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO NORMAL EMPRESAS	CTA. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL MODELO NORMAL EE.LL.
b) Cargas sociales	b) Cargas sociales	b) Cargas sociales
9. Transferencias y subvenciones concedidas	c) Provisiones	9. Transferencias y subvenciones concedidas
10. Aprovisionamientos		10. Aprovisionamientos
a) Consumo de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos	<i>Información punto 4.a)b) y c)</i>	a) Consumo de mercaderías y otros aprovisionamientos
b) Deterioro de valor de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos	<i>Información punto 4.d)</i>	b) Deterioro de valor de mercancías, materias primas y otros aprovisionamientos
11. Otros gastos de gestión ordinaria	7. Otros gastos de explotación <i>e información punto 18.) Impuesto sobre sociedades</i>	11. Otros gastos de gestión ordinaria
	a) Servicios exteriores	a) Suministros y servicios exteriores
	b) Tributos	b) Tributos
	c) Pérdidas, deterioro y variación de provisiones por operaciones comerciales	c) Otros
	d) Otros gastos de gestión corriente	
12. Amortización del inmovilizado	8. Amortización del inmovilizado	12. Amortización del inmovilizado
B) TOTAL DE GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)	9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	B) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)
I Resultado (Ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	10. Excesos de provisiones	I. Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)
13) Deterioro de valor y resultado por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta	11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	13. Deterioro del valor y resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta
a) Deterioro de valor	a) Deterioros y pérdidas	a) Deterioro de valor

CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO CONSOLIDADO S.P.	CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO NORMAL EMPRESAS	CTA. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL MODELO NORMAL EE.LL.
<p>b) Bajas y enajenaciones</p> <p>c) Imputación de subvenciones para el inmovilizado no financiero</p> <p>14. Otras partidas no ordinarias</p> <p>15. Resultado por la pérdida de control de participaciones consolidadas</p> <p>16. Diferencia negativa de consolidación de entidades consolidadas</p> <p>II Resultado de operaciones no financieras (I+13+14+15+16)</p> <p>17. Ingresos financieros</p> <p>a) De participaciones en instrumentos de patrimonio</p> <p>b) De valores negociables y de créditos del activo inmovilizado</p> <p>18. Gastos financieros</p> <p>19. Gastos financieros</p>	<p>b) Resultados por enajenaciones y otras</p> <p><i>Parte de información de los puntos 5.b), 5.c) y 9.)</i></p> <p>12. Otros resultados</p> <p>a) Ingresos excepcionales</p> <p>b) Gastos excepcionales</p> <p>A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12)</p> <p>13. Ingresos financieros</p> <p>a) De participaciones en instrumentos de patrimonio</p> <p>a.1.) En empresas del grupo y asociadas</p> <p>a.2.) En terceros</p> <p>b) De valores negociables y otros instrumentos financieros</p> <p>b.1.) De empresas del grupo y asociadas</p> <p>b.2.) De terceros</p> <p>c) Incorporación al activo de gastos financieros</p> <p>14. Gastos financieros</p> <p>a) Por deudas con empresas del grupo y asociadas</p> <p>b) Por deudas con terceros</p> <p>c) Por actualización de provisiones</p>	<p>b) Bajas y enajenaciones</p> <p>c) Imputación de subvenciones para el inmovilizado no financiero</p> <p>14. Otras partidas no ordinarias</p> <p>a) Ingresos</p> <p>b) Gastos</p> <p>II. Resultado de las operaciones no financieras (I+13+14)</p> <p>15. Ingresos financieros</p> <p>a) De participaciones en instrumentos de patrimonio</p> <p>a.1.) En entidades de grupo, multigrupo y asociadas</p> <p>a.2.) En otras entidades</p> <p>b) De valores representativos de deuda, de créditos y de otras inversiones financieras</p> <p>b.1.) En entidades del grupo, multigrupo y asociadas</p> <p>b.2.) Otros</p> <p>16. Gastos financieros</p> <p>a) Por deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas</p> <p>b) Otros</p> <p>17. Gastos financieros</p>

CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO CONSOLIDADO S.P.	CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO NORMAL EMPRESAS	CTA. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL MODELO NORMAL EE.LL.
<p>imputados al activo</p> <p>20. Variación del valor razonable en activos y pasivos financieros</p> <p>a) Activos y pasivos a valor razonable con imputación en resultados</p> <p>b) Imputación a resultado del ejercicio por activos financieros disponibles para la venta</p> <p>21. Diferencias de campo</p> <p>22. Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros</p> <p>23. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras</p> <p>III Resultado de operaciones financieras (17+18+19+20+21+22+23)</p> <p>24. Participación en beneficios (pérdidas) de entidades puestas en equivalencia</p> <p>25. Deterioro y resultado por pérdida de influencia significativa de participaciones puestas en equivalencia o del control conjunto sobre una entidad multigrupo</p> <p>26. Diferencia negativa de consolidación de entidades puestas en equivalencia</p>	<p>15. Variación de valor razonable en instrumentos financieros</p> <p>a) Cartera de negociación y otros</p> <p>b) Imputación al resultado del ejercicio por activos financieros disponibles para la venta</p> <p>16. Diferencias de cambio</p> <p>17. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros</p> <p>a) Deterioros y pérdidas</p> <p>b) Resultados por enajenaciones y otras</p> <p><i>Parte de información de los puntos 5.b), 5.c) y 9.)</i></p> <p>A.2) RESULTADO FINANCIERO (13+14+15+16+17)</p> <p>A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)</p> <p>18. Impuestos sobre beneficios</p> <p>A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+18)</p>	<p>imputados al activo</p> <p>18. Variación del valor razonable en activos y pasivos financieros</p> <p>a) Derivados financieros</p> <p>b) Otros activos y pasivos a valor razonable con imputación en resultados</p> <p>c) Imputación al resultado del ejercicio por activos financieros disponibles para la venta</p> <p>19. Diferencias de cambio</p> <p>20. Deterioro de valor, bajas y enajenación de activos y pasivos financieros</p> <p>a) De entidades del grupo, multigrupo y asociadas</p> <p>b) Otros</p> <p>21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras</p> <p>III. Resultado de las operaciones financieras (15+16+17+18+19+20+21)</p>

CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO CONSOLIDADO S.P.	CTA. RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL MODELO NORMAL EMPRESAS	CTA. RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL MODELO NORMAL EE.LL.
<p>IV Resultado del ejercicio procedente de operaciones interrumpidas neto de impuestos</p> <p>V Resultado (Ahorro o desahorro) consolidado del ejercicio (II+III+24+25+26+IV)</p> <p>Resultado atribuido a la entidad dominante</p> <p>Resultado atribuido a socios externos</p>	<p>B) OPERACIONES INTERRUMPIDAS</p> <p>19. Resultado del ejercicio procedente de operaciones interrumpidas neto de impuestos</p>	<p>IV. Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II+III)</p> <p>+ ajustes en la cuenta del resultado del ejercicio anterior</p> <p>Resultado del ejercicio anterior ajustado (IV +Ajustes)</p>

Fuente: elaboración propia

De los ayuntamientos consultados, sólo realizan una consolidación completa de la cuenta del resultado económico-patrimonial, los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid, utilizando los distintos métodos de consolidación y realizando las eliminaciones y ajustes necesarios. El Ayuntamiento de Pamplona no consolida este estado y al de Vitoria-Gasteiz le ocurre como con el balance, su cuenta de resultados aparece consolidada en la cuenta general de 2018 pero no se utiliza ningún método para la consolidación y tampoco se realizan ajustes ni eliminaciones, salvo las de algunas operaciones internas, tal y como se expone en la misma, por lo que los importes de la mayoría de las partidas de la cuenta del resultado se suponen agregados entre las distintas entidades y el ayuntamiento.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Cta. Resultado consolidada
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	Sí
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	Sí
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

4.3 El estado de cambios en el patrimonio neto consolidado.

El Estado de cambios en el patrimonio neto consolidado se regula en el artículo 53 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP) y tiene dos partes, el Estado total de cambios en el patrimonio neto consolidado y el Estado de ingresos y gastos reconocidos consolidado. Estas dos partes son coincidentes en el modelo contable de empresas y el de EE.LL., aunque este último contiene una tercera parte en este estado denominada Estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias, que no se va a tener en cuenta en este apartado al no figurar en el modelo consolidado ni en el de empresas.

En la primera parte, denominada Estado total de cambios en el patrimonio neto consolidado⁴⁰, se debe informar de los ajustes en el patrimonio neto debidos a cambios en criterios contables y correcciones de errores, los ingresos y gastos consolidados reconocidos en el ejercicio, las operaciones con la entidad o entidades propietarias, en la que éstas actúen como tales, etc. Los tres modelos contables tienen una estructura análoga en esta primera parte, como se puede ver en las tablas diferenciadas de cada modelo en este apartado, a la hora de tener en cuenta cómo realizar la conversión del modelo privado y de EE.LL. al modelo consolidado. Solamente hay que observar que el modelo contable de empresas tiene un mayor desglose y desarrollo, tanto en el número de ejercicios⁴¹ como en los conceptos, pero en este caso, se va a obviar la parte que no es necesaria tener en cuenta en la conversión al modelo consolidado.

⁴⁰ En el modelo de contabilidad de empresas las dos partes del ECPN figuran en distinto orden, es decir, la primera parte es la denominada Estado de ingresos y gastos reconocidos y la segunda parte es el Estado total de cambios en el patrimonio neto.

⁴¹ En el Estado total de cambios en el patrimonio neto del modelo contable de empresas, el desarrollo se hace del ejercicio N-2 y N-1 (de fondo amarillo en la tabla correspondiente), y en el consolidado y el de EE.LL. sólo se desarrolla el ejercicio N, partiendo del saldo final del N-1.

ESTADO TOTAL DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO NETO. MODELO NORMAL EE.LL.	II. Patrimonio generado	III. Ajustes por cambios de valor	IV. Subvenciones recibidas	TOTAL
A. PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO 20XX-1				
B. AJUSTES POR CAMBIOS DE CRITERIOS CONTABLES Y CORRECCIÓN DE ERRORES				
C. PATRIMONIO NETO INICIAL AJUSTADO DEL EJERCICIO 20XX (A+B)				
D. VARIACIONES DEL PATRIMONIO NETO EJERCICIO 20XX				
1. Ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio				
2. Operaciones patrimoniales con la entidad o entidades propietarias				
3. Otras variaciones del patrimonio neto				
E. PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO 20XX (C+D)				

ESTADO TOTAL DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO NETO CONSOLIDADO. MODELO CONSOLIDADO SECTOR PÚBLICO	II. Patrimonio generado	III. Ajustes por cambios de valor	IV. Otros incrementos patrimoniales	V. Socios externos	TOTAL
A. PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO N-1					
B. AJUSTES POR CAMBIOS DE CRITERIOS CONTABLES Y CORRECCIÓN DE ERRORES					
C. PATRIMONIO NETO INICIAL AJUSTADO DEL EJERCICIO N (A+B)					
D. VARIACIONES DEL PATRIMONIO NETO EJERCICIO N					
1. Total Ingresos y gastos consolidados reconocidos en el ejercicio					
2. Operaciones con la entidad o entidades propietarias					
3. Otras variaciones del patrimonio neto					
E. PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO N (C+D)					

ESTADO TOTAL DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO NETO. MODELO NORMAL EMPRESAS.	Capital		Prima de emisión	Reservas	(Acciones y participaciones en patrimonio propias)	Resultado de ejercicios anteriores	Otras aportaciones de socios	Resultado del ejercicio	(Dividendos a cuentas)	Otros instrumentos de patrimonio neto	Ajustes por cambios de valor	Subvenciones, donaciones y legados recibidos	TOTAL
	Escriturado	No Exigido											
A. SALDO FINAL DEL EJERCICIO 200X-2													
I. Ajustes por cambios de criterio 200X-2 y anteriores.													
II. Ajustes por errores 200X-2 y anteriores.													
B. SALDO AJUSTADO INICIO EJERCICIO 200X-1.													
I. Total ingresos y gastos reconocidos.													
II. Operaciones con socios o propietarios.													
1. Aumento de capital.													
2. (-) Reducciones de capital.													
3. Conversión de pasivos financieros en patrimonio neto (conversión, obligaciones, condonación de deudas)													
4. (-) Distribución de dividendos													
5. Operaciones con acciones o participaciones propias													
6. Incremento (reducción) de patrimonio neto resultante de una combinación de negocios													
7. Emisiones y cancelaciones de otros instrumentos de patrimonio neto													
III. Otras variaciones del patrimonio neto													
C. SALDO FINAL DEL EJERCICIO 200X-1													
I. Ajustes por cambios de criterio 200X-1.													
II. Ajustes por errores 200X-1.													
D. SALDO AJUSTADO INICIO EJERCICIO 200X													
I. Total ingresos y gastos reconocidos.													
II. Operaciones con socios o propietarios.													
1. Aumento de capital.													
2. (-) Reducciones de capital.													
3. Otras operaciones con socios o propietarios													
4. (-) Distribución de dividendos													
5. Operaciones con acciones o participaciones propias													
6. Incremento (reducción) de patrimonio neto resultante de una combinación de negocios													
7. Emisiones y cancelaciones de otros instrumentos de patrimonio neto													
III. Otras variaciones del patrimonio neto													
E. SALDO FINAL DEL EJERCICIO 200X													

En la segunda parte, denominada Estado de ingresos y gastos reconocidos consolidados, se van a recoger los cambios en el patrimonio neto derivados del resultado económico patrimonial consolidado del ejercicio, los ingresos y gastos del ayuntamiento y de las entidades a las que se les aplique el método de integración global cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto. Asimismo, también se van a recoger los ingresos y gastos de las entidades a las que se les aplique el método de integración proporcional, en el porcentaje que represente la participación del grupo en su patrimonio, cuando proceda su imputación directa al patrimonio neto. Algunas de las partidas de esta parte se refieren sólo a las entidades que aplican el Plan General de Contabilidad privado, por lo que se deben determinar conforme a las normas previstas en el mismo. Asimismo, va a mostrar el total de ingresos y gastos consolidado, incluyendo en una partida específica la parte correspondiente al ayuntamiento y en otra la correspondiente a los socios externos al grupo.

Del mismo modo que con el balance y la cuenta del resultado económico-patrimonial, en la tabla siguiente se ha realizado la equivalencia de las partidas del Estado de ingresos y gastos reconocidos de los distintos modelos de planes de cuentas (modelo consolidado del sector público, modelo normal de empresas y modelo normal de EE.LL.) para la conversión del modelo privado y de EE.LL. al modelo consolidado.

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS CONSOLIDADO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS MODELO NORMAL EE.LL.
<p>I. Resultado económico patrimonial consolidado del ejercicio</p> <p>II. Ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto:</p> <p>1. Inmovilizado no financiero</p> <p>2. Activos y pasivos financieros</p> <p>3. Coberturas contables</p> <p>4. Otros incrementos patrimoniales</p> <p>5. Por ganancias y pérdidas actuariales y otros ajustes</p> <p>6. Diferencias de conversión</p> <p>7. Efecto impositivo</p>	<p>A) Resultado de la cuenta de pérdidas y ganancias</p> <p>Ingresos y gastos imputados directamente al patrimonio neto</p> <p>I. Por valoración instrumentos financieros.</p> <p>1. Activos financieros disponibles para la venta.</p> <p>2. Otros ingresos/gastos.</p> <p>II. Por coberturas de flujos de efectivo.</p> <p>III. Subvenciones, donaciones y legados recibidos.</p> <p>IV. Por ganancias y pérdidas actuariales y otros ajustes.</p> <p>V. Efecto impositivo.</p>	<p>I. Resultado económico patrimonial</p> <p>II. Ingresos y gastos reconocidos directamente en el patrimonio neto:</p> <p>1. Inmovilizado no financiero</p> <p>1.1 Ingresos</p> <p>1.2 Gastos</p> <p>2. Activos y pasivos financieros</p> <p>2.1 Ingresos</p> <p>2.2 Gastos</p> <p>3. Coberturas contables</p> <p>3.1 Ingresos</p> <p>3.2 Gastos</p> <p>4. Subvenciones recibidas</p>
<p>Total (1+2+3+4+5+6+7)</p>	<p>B) Total ingresos y gastos imputados directamente en el patrimonio neto (I + II + III + IV + V)</p>	<p>Total (1+2+3+4)</p>
<p>III. Transferencias a la cuenta del resultado económico patrimonial o al valor inicial de la partida cubierta:</p> <p>1. Inmovilizado no financiero</p>	<p>Transferencias a la cuenta de pérdidas y ganancias</p> <p>VI. Por valoración de instrumentos financieros.</p>	<p>III. Transferencias a la cuenta del resultado económico patrimonial o al valor inicial de la partida cubierta:</p> <p>1. Inmovilizado no financiero</p>

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS CONSOLIDADO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS MODELO NORMAL EE.LL.
2. Activos y pasivos financieros	1. Ingresos/gastos de activos financieros disponibles para la venta	2. Activos y pasivos financieros
3. Coberturas contables	2. Otros ingresos/gastos.	3. Coberturas contables
4. Otros incrementos patrimoniales	VII. Por coberturas de flujos de efectivo.	3.1 Importes transferidos a la cuenta del resultado económico patrimonial
5. Diferencias de conversión	VIII. Subvenciones, donaciones y legados recibidos.	3.2 Importes transferidos al valor inicial de la partida cubierta
6. Efecto impositivo	IX. Efecto impositivo.	4. Subvenciones recibidas
Total (1+2+3+4+5+6)	C) Total transferencias a la cuenta de pérdidas y ganancias (VI+VII+VIII+IX)	Total (1+2+3+4)
IV. TOTAL ingresos y gastos consolidados reconocidos (I + II + III)	TOTAL DE INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS (A + B + C)	IV. TOTAL ingresos y gastos reconocidos (I + II + III)
Total de ingresos y gastos atribuidos a la entidad dominante		
Total de ingresos y gastos atribuidos a socios externos		

De los ayuntamientos consultados, sólo realiza la consolidación del estado de cambios en el patrimonio neto el Ayuntamiento de Barcelona.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	ECPN consolidada
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	No
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	No
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

4.4. El estado de flujos de efectivo consolidado

El estado de flujos de efectivo consolidado va a mostrar, de forma separada, los cobros y los pagos del ayuntamiento y de las entidades integradas globalmente. Además, deben integrarse en este estado los cobros y pagos de las entidades a las que se aplique el método de integración proporcional, en el porcentaje que represente la participación del grupo en su patrimonio. Este estado consolidado se regula en el artículo 54 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP).

Los movimientos del EFE consolidado se clasifican por actividades e indica la variación neta de dicha magnitud en el ejercicio. Esta clasificación por actividades se debe hacer considerando al grupo como una unidad, por lo que se eliminarán los flujos de efectivo por operaciones entre entidades del conjunto consolidable, en la parte que corresponda.

En la siguiente tabla se ha realizado la equivalencia de las partidas del EFE de los distintos modelos de planes de cuentas (modelo consolidado del sector público, modelo normal de empresas y modelo normal de EE.LL.) para la conversión del modelo privado y de EE.LL. al modelo consolidado. Al igual que ocurre con los estados anteriores, estas equivalencias se hacen más visuales comparando en las tablas elaboradas los distintos modelos contables, partida por partida.

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EE.LL.
I. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN	A) FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN	I. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN
A) Cobros:	1. Resultado del ejercicio antes de impuestos	A) Cobros:
1. Ingresos tributarios y cotizaciones sociales	2. Ajustes del resultado	1. Ingresos tributarios y urbanísticos
2. Transferencias y subvenciones recibidas	a) Amortización del inmovilizado (+)	2. Transferencias y subvenciones recibidas
3. Ventas netas y prestaciones de servicios	b) Correcciones valorativas por deterioro (+/-)	3. Ventas y prestaciones de servicios
4. Gestión de recursos recaudados por cuenta de otros entes	c) Variaciones de provisiones (+/-)	4. Gestión de recursos recaudados por cuenta de otros entes
5. Intereses y dividendos cobrados	d) Imputación de Subvenciones (-)	5. Intereses y dividendos cobrados
6. Otros cobros	e) Resultados por bajas y enajenaciones del inmovilizado (+/-)	6. Otros cobros

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EE.LL.
)	
B) Pagos:	f) Resultado por bajas y enajenaciones de instrumentos financieros (+/-)	B) Pagos:
7. Gastos de personal	g) Ingresos financieros (-)	7. Gastos de personal
8. Transferencias y subvenciones concedidas	h) Gastos financieros (+)	8. Transferencias y subvenciones concedidas
9. Aprovisionamientos	i) Diferencias de cambio (+/-)	9. Aprovisionamientos
10. Otros gastos de gestión	j) Variación de valor razonable en instrumentos financieros (+/-)	10. Otros gastos de gestión
11. Gestión de recursos recaudados por cuenta de otros entes	k) Otros ingresos y gastos (-/+)	11. Gestión de recursos recaudados por cuenta de otros entes
12. Intereses pagados	3. Cambios en el capital corriente	12. Intereses pagados
13. Otros pagos	a) Existencias (+/-)	13. Otros pagos
	b) Deudores y otras cuentas a cobrar (+/-)	
	c) Otros activos corrientes (+/-)	
	d) Acreedores y otras cuentas a pagar (+/-)	
	e) Otros pasivos corrientes (+/-)	
	f) Otros activos y pasivos no corrientes (+/-)	
	4. Otros flujos de efectivo de las actividades de explotación	
	a) Pagos de intereses (-)	
	b) Cobros y dividendos (+)	
	c) Cobros de intereses (+)	
	d) Cobros (pagos) por impuestos sobre beneficios (+/-)	
	e) Otros pagos (cobros) (-/+)	

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EE.LL.
<p>Flujos netos de efectivo por actividades de gestión (+A-B)</p> <p>II. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN</p> <p>C) Cobros:</p> <p>1. Venta de inversiones reales</p> <p>2. Venta de activos financieros</p> <p>3. Otros cobros de las actividades de inversión</p> <p>D) Pagos:</p> <p>4. Compra de inversiones reales</p> <p>5. Compra de activos financieros</p> <p>6. Otros pagos de las actividades de inversión</p> <p>Flujos netos de efectivo por actividades de inversión (+C-D)</p> <p>III. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE</p>	<p>5. Flujos de efectivo de las actividades de explotación (+/- 1 +/- 2 +/- 3 +/- 4)</p> <p>B) FLUJOS DE EFECTIVOS DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN</p> <p>6. Pagos por inversión (-)</p> <p>a) Empresas del grupo y asociadas</p> <p>b) Inmovilizado intangible</p> <p>c) Inmovilizado material</p> <p>d) Inversiones inmobiliarias</p> <p>e) Otros activos financieros</p> <p>f) Activos no corrientes mantenidos para la venta</p> <p>g) Otros activos</p> <p>7. Cobros por desinversión (+)</p> <p>a) Empresas del grupo y asociadas</p> <p>b) Inmovilizado intangible</p> <p>c) Inmovilizado material</p> <p>d) Inversiones inmobiliarias</p> <p>e) Otros activos financieros</p> <p>f) Activos no corrientes mantenidos para la venta</p> <p>g) Otros activos</p> <p>8. Flujos de efectivo de las actividades de inversión (7-6)</p> <p>C) FLUJO DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE</p>	<p>Flujos netos de efectivo por actividades de gestión (+A-B)</p> <p>II. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN</p> <p>C) Cobros:</p> <p>1. Venta de inversiones reales</p> <p>2. Venta de activos financieros</p> <p>3. Unidad de actividad</p> <p>4. Otros cobros de las actividades de inversión</p> <p>D) Pagos:</p> <p>5. Compra de inversiones reales</p> <p>6. Compra de activos financieros</p> <p>7. Unidad de actividad</p> <p>8. Otros pagos de las actividades de inversión</p> <p>Flujos netos de efectivo por actividades de inversión (+C-D)</p> <p>III. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE</p>

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EE.LL.
<p>FINANCIACIÓN</p> <p>E) Cobros a la entidad o entidades propietarias:</p> <p>1. Venta de participaciones de socios externos</p> <p>2. Otros cobros a la entidad o entidades propietarias</p> <p>F) Pagos a la entidad o entidades propietarias:</p> <p>3. Adquisición de participaciones de socios externos</p> <p>4. Otros pagos a la entidad o entidades propietarias</p> <p>G) Cobros por emisión de pasivos financieros:</p> <p>5. Obligaciones y otros valores negociables</p> <p>6. Préstamos recibidos</p> <p>7. Otras deudas</p> <p>H) Pagos por reembolso de pasivos financieros:</p> <p>6. Obligaciones y otros valores negociables</p> <p>7. Préstamos recibidos</p> <p>8. Otras deudas</p>	<p>FINANCIACIÓN</p> <p>9. Cobros y pagos por instrumentos de patrimonio</p> <p>a) Emisión de instrumentos de patrimonio (+)</p> <p>b) Amortización de instrumentos de patrimonio (-)</p> <p>c) Adquisición de instrumentos de patrimonio (-)</p> <p>d) Enajenación de instrumentos de patrimonio propio (+)</p> <p>e) Subvenciones, donaciones y legados recibidos (+)</p> <p>10. Cobros y pagos por instrumentos de pasivo financiero</p> <p>a) Emisión</p> <p>1. Obligaciones y otros valores negociables (+)</p> <p>2. Deudas con entidades de créditos (+)</p> <p>3. Deudas con empresas del grupo y asociadas (+)</p> <p>4. Otras deudas (+)</p> <p>b) Devolución y amortización de</p> <p>1. Obligaciones y otros valores negociables (-)</p> <p>2. Deudas con entidades de créditos (-)</p> <p>3. Deudas con empresas del grupo y asociadas (-)</p> <p>4. Otras deudas (-)</p>	<p>FINANCIACIÓN</p> <p>E) Aumentos en el patrimonio:</p> <p>1. Cobros por aportaciones de la entidad o entidades propietarias</p> <p>F) Pagos a la entidad o entidades propietarias:</p> <p>2. Devolución de aportaciones y reparto de resultados a la entidad o entidades propietarias</p> <p>G) Cobros por emisión de pasivos financieros:</p> <p>3. Obligaciones y otros valores negociables</p> <p>4. Préstamos recibidos</p> <p>5. Otras deudas</p> <p>H) Pagos por reembolso de pasivos financieros:</p> <p>6. Obligaciones y otros valores negociables</p> <p>7. Préstamos recibidos</p> <p>8. Otras deudas</p>

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO CONSOLIDADO S.P.	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EMPRESAS	ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO MODELO NORMAL EE.LL.
<p>Flujos netos de efectivo por actividades de financiación (+E-F+G-H)</p> <p>IV. FLUJOS DE EFECTIVO PENDIENTES DE CLASIFICACIÓN</p> <p>I) Cobros pendientes de aplicación</p> <p>J) Pagos pendientes de aplicación</p> <p>Flujos netos de efectivo pendientes de clasificación (+I-J)</p> <p>V. EFECTO DE LAS VARIACIONES DE LOS TIPOS DE CAMBIO</p> <p>VI. INCREMENTO/DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO (I + II + III + IV + V)</p> <p>Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio</p> <p>Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio</p>	<p>11. Pagos por dividendos y remuneraciones de otros instrumentos de patrimonio</p> <p>a) Dividendos (-)</p> <p>b) Remuneraciones de otros instrumentos de patrimonio (-)</p> <p>12. Flujo de efectivo de las actividades de financiación (+/- 9 +/- 10 +/- 11)</p> <p>D) EFECTO DE LAS VARIACIONES DE LOS TIPOS DE CAMBIOS</p> <p>E) AUMENTO/DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO O EQUIVALENTES (+/- 5 +/-8 +/- 12 +/- D)</p> <p>Efectivo o equivalente al comienzo del ejercicio</p> <p>Efectivo o equivalente al final del ejercicio</p>	<p>Flujos netos de efectivo por actividades de financiación (+E-F+G-H)</p> <p>IV. FLUJOS DE EFECTIVO PENDIENTES DE CLASIFICACIÓN</p> <p>D) Cobros pendientes de aplicación</p> <p>J) Pagos pendientes de aplicación</p> <p>Flujos netos de efectivo pendientes de clasificación (+I-J)</p> <p>V. EFECTO DE LAS VARIACIONES DE LOS TIPOS DE CAMBIO</p> <p>VI. INCREMENTO/DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO (I + II + III + IV + V)</p> <p>Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio</p> <p>Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio</p>

Al igual que el estado anterior, de los ayuntamientos consultados sólo realiza la consolidación del EFE el Ayuntamiento de Barcelona.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Cta. Resultado consolidada
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	No
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	No
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

4.5 El estado de liquidación del presupuesto consolidado

El Estado de liquidación del Presupuesto consolidado comprende la liquidación consolidada del Presupuesto de gastos y del Presupuesto de ingresos, así como el Resultado presupuestario consolidado de las entidades del grupo que tengan presupuesto limitativo, como por ejemplo el ayuntamiento y sus organismos autónomos. Este estado consolidado se regula en el artículo 55 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP).

En este punto, comentar que cualquier entidad que realice una actividad económica, sea pública o privada, necesita de una planificación, siendo el presupuesto el instrumento utilizado para ello. No obstante, el significado de presupuesto es diferente según la naturaleza de dicha entidad, ya sea pública o privada. En un ayuntamiento el presupuesto constituye el documento jurídico y financiero al que debe ajustarse toda su actuación. En cambio, en las empresas privadas constituye un documento indicativo que tiene como objetivo tener la visión de la actuación global de la empresa. Por otra parte, comentar también que las diferencias entre entidades públicas y privadas están en los objetivos que persiguen unas y otras. Mientras que en las primeras el objetivo principal es la prestación de servicios a los ciudadanos en las segundas el principal objetivo es la obtención o generación de beneficio. Por todo ello, para un ayuntamiento es más importante consolidar el presupuesto y su liquidación, del que va a obtener una información valiosa para conocer su situación y tomar decisiones, que obtener, por ejemplo, una cuenta de resultado consolidada que le informa sobre el ahorro o desahorro financiero, ya que a este último no le va a servir para saber si el grupo local está cumpliendo con sus objetivos.

En base a todo lo expuesto es lógico que la consolidación presupuestaria, tanto en el presupuesto como en la liquidación, sea la consolidación que más se lleva a cabo en las EE.LL., ya no solo por la obligación de realizarla sino porque la información

presupuestaria en conjunto del grupo local es necesaria para conocer la situación económica del mismo, así como para gestionar mejor los recursos.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Estado Liquidación consolidada
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	Sí
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	Sí
Pamplona	2017	Sí	Parcial	Sí
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

4.6. La memoria consolidada

La memoria consolidada completa, amplía y comenta la información contenida en el Balance consolidado, en la Cuenta del resultado económico-patrimonial consolidada, en el estado de cambios en el patrimonio neto consolidado, en el estado de flujos de efectivo consolidado y en el Estado de liquidación del presupuesto consolidado. Debe contener toda la información necesaria para la adecuada interpretación de dichos documentos. Este estado consolidado se regula en el artículo 56 de la Orden HAP/1489/2013 (NFCACSP).

En la siguiente tabla se ha realizado la equivalencia de los distintos apartados de la Memoria consolidada de los distintos modelos de planes de cuentas (modelo consolidado del sector público, modelo normal de empresas y modelo normal de EE.LL.). Algunos apartados no tienen equivalencia entre los modelos, por ejemplo, la información presupuestaria que se incluye en la Memoria consolidada está referida a las entidades del grupo que tienen presupuesto limitativo, como el ayuntamiento y sus organismos autónomos, por ejemplo, no teniendo este apartado la Memoria del modelo normal de empresas. Se han señalado en color rojo de la primera columna los apartados específicos relativos a la consolidación de cuentas.

MEMORIA CONSOLIDADA MODELO CONSOLIDADO S.P.	MEMORIA MODELO NORMAL EMPRESAS	MEMORIA MODELO NORMAL EE.LL.
<p>1. Entidades del grupo.</p> <p>2. Entidades multigrupo y asociadas.</p> <p>3. Información de los subgrupos de entidades.</p> <p>4. Bases de presentación de las cuentas anuales consolidadas.</p> <p>5. Normas de reconocimiento y valoración.</p> <p>6. Ajustes y eliminaciones.</p> <p>7. Combinaciones de negocios y operaciones de reestructuración empresarial.</p> <p>8. Fondo de comercio de consolidación.</p> <p>9. Diferencia negativa de consolidación.</p> <p>10. Socios externos.</p> <p>11. Modificaciones en el porcentaje de participación en entidades del grupo.</p> <p>12. Partidas correspondientes a entidades multigrupo.</p> <p>13. Participaciones en entidades puestas en equivalencia.</p> <p>14. Inmovilizado material.</p> <p>15. Inversiones inmobiliarias.</p> <p>16. Inmovilizado intangible.</p>	<p>1. Actividad de la empresa.</p> <p>2. Base de presentación de las cuentas anuales.</p> <p>3. Aplicación de resultados.</p> <p>4. Normas de registro y valoración.</p> <p>5. Inmovilizado material.</p> <p>6. Inversiones inmobiliarias.</p> <p>7. Inmovilizado intangible.</p>	<p>1. Organización y Actividad.</p> <p>2. Gestión indirecta de servicios públicos, convenios y otras formas de colaboración.</p> <p>3. Bases de presentación de las cuentas.</p> <p>4. Normas de reconocimiento y valoración.</p> <p>5. Inmovilizado material.</p> <p>6. Patrimonio público del suelo.</p> <p>7. Inversiones inmobiliarias.</p> <p>8. Inmovilizado intangible.</p>

MEMORIA CONSOLIDADA MODELO CONSOLIDADO S.P.	MEMORIA MODELO NORMAL EMPRESAS	MEMORIA MODELO NORMAL EE.LL.
<p>17. Activos financieros.</p> <p>18. Pasivos financieros.</p> <p>19. Patrimonio neto.</p> <p>20. Provisiones y contingencias.</p>	<p>8. Arrendamientos y otras operaciones de naturaleza similar.</p> <p>9. Instrumentos financieros.</p> <p>10. Existencias.</p> <p>11. Moneda extranjera.</p> <p>12. Situación fiscal.</p> <p>13. Ingresos y gastos.</p> <p>14. Provisiones y contingencias.</p> <p>15. Información sobre medio ambiente.</p> <p>16. Retribuciones a largo plazo al personal.</p> <p>17. Transacciones con pagos basados en instrumentos de patrimonio.</p> <p>18. Subvenciones, donaciones y legados.</p> <p>19. Combinaciones de negocios.</p> <p>20. Negocios conjuntos.</p> <p>21. Activos no corrientes mantenidos para la venta y operaciones interrumpidas.</p>	<p>9. Arrendamientos financieros y otras operaciones de naturaleza similar.</p> <p>10. Activos financieros.</p> <p>11. Pasivos financieros.</p> <p>12. Coberturas contables.</p> <p>13. Activos construidos o adquiridos para otras entidades y otras existencias.</p> <p>14. Moneda extranjera.</p> <p>15. Transferencias, subvenciones y otros ingresos y gastos.</p> <p>16. Provisiones y contingencias.</p> <p>17. Información sobre medio ambiente.</p> <p>18. Activos en estado de venta.</p> <p>19. Presentación por actividades de la cuenta del resultado económico patrimonial.</p> <p>20. Operaciones por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.</p> <p>21. Operaciones no presupuestarias de tesorería.</p> <p>22. Contratación administrativa. Procedimientos de adjudicación.</p> <p>23. Valores recibidos en depósito.</p>

MEMORIA CONSOLIDADA MODELO CONSOLIDADO S.P.	MEMORIA MODELO NORMAL EMPRESAS	MEMORIA MODELO NORMAL EE.LL.
<p>21. Información presupuestaria.</p> <p>22. Otra información que afecte a las cuentas anuales consolidadas.</p> <p>23. Indicadores financieros y patrimoniales.</p> <p>24. Hechos posteriores al cierre.</p>	<p>22. Hechos posteriores al cierre.</p> <p>23. Operaciones con partes vinculadas.</p> <p>24. Otra información.</p> <p>25. Información segmentada.</p>	<p>24. Información presupuestaria.</p> <p>25. Indicadores financieros, patrimoniales y presupuestarios.</p> <p>26. Información sobre el coste de las actividades.</p> <p>27. Indicadores de gestión.</p> <p>28. Hechos posteriores al cierre.</p>

Al igual que el ECPN y el EFE, de los ayuntamientos consultados sólo realiza la Memoria consolidada el Ayuntamiento de Barcelona.

Ayuntamiento	Ejercicio	Consolidan sus cuentas	Consolidación de Estados	Memoria consolidada
Barcelona	2018	Sí	Total	Sí
Madrid	2018	Sí	Parcial	No
Vitoria-Gasteiz	2018	Sí	Parcial	No
Pamplona	2017	Sí	Parcial	No
Valencia	2018	No	---	---

Fuente: elaboración propia

5. PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA CONSOLIDACIÓN FINANCIERA

Como ya he comentado, sin normativa de consolidación para las EE.LL. es el Pleno quien tiene la facultad de establecer la necesidad de acompañar estados integrados y consolidados a la Cuenta General, que tiene carácter accesorio a la rendición de la propia Cuenta. No debe ser excusa la complejidad de la elaboración de dichos estados integrados para no realizarlos, pero hasta la fecha muy pocos ayuntamientos ejecutan dicha facultad. Por otra parte, es lógico pensar que las EE.LL. más pequeñas podrían tener más facilidad que las más grandes para consolidar sus cuentas, ya que tienen muy pocos entes dependientes. Pero se da la paradoja de que, aunque la elaboración de la consolidación pueda ser más asequible para los ayuntamientos de menor tamaño, también son los que cuentan con menos recursos para hacerlo.

A pesar de que se han reducido las dificultades en la consolidación debido a la armonización en los últimos años de las normas del sector privado y público, aún nos encontramos con otros problemas que resolver. En el documento elaborado por la IGAE en 2006, sobre la Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público, se recogen una serie de problemas en la consolidación, destacando entre ellos: el gran volumen de entidades que se han de consolidar, sobre todo en los grandes ayuntamientos, entidades que además pueden estar sujetas a principios y modelos contables diferentes, lo que dificultaría la homogeneización de la información; el gran volumen de información que se debe procesar, que incluye tanto las cuentas anuales como la información adicional necesaria para realizar los ajustes; la limitación de recursos disponibles, tanto técnicos como humanos, y por último, la novedad del hecho de consolidar en el ámbito público, siendo pocos países los que actualmente consolidan las cuentas públicas y, dentro de España, son contadas las administraciones que la llevan a cabo.

Además de lo anterior, existen otras dificultades, como por ejemplo las relacionadas con la obtención de la información de todas las entidades a incluir en el perímetro de consolidación, sobre todo las de aquellas cuya participación del ayuntamiento es inferior al 50%, la inexistencia de normativa de apoyo para las EE.LL., tanto a nivel estatal como a nivel interno y, por último, la falta de liderazgo e interés por los responsables políticos y directivos, ya que entienden que la información asociada a la consolidación financiera no es tan útil ni trascendente para ellos como la información presupuestaria.

Por último, las entidades locales tomarán la decisión de consolidar sus cuentas en función del análisis que realicen sobre los costes asociados a la elaboración de los estados contables consolidados frente a los beneficios que puedan obtener desde el punto de vista de su utilidad para los distintos usuarios. Está claro que, al igual que está ocurriendo con la contabilidad analítica, las EE.LL. con mayores problemas para consolidar serán las que van a utilizar la información contable consolidada en menor medida.

5.1. Obtención de la información

La obtención de la información para consolidar es el proceso más arduo y difícil de todos, ya que debe recabarse información que se encuentra dispersa entre las múltiples entidades y áreas del ayuntamiento implicadas en la consolidación. Como he repetido en anteriores capítulos, es imprescindible un Manual de consolidación como norma interna que regule el proceso de consolidación, entre otros aspectos, la forma de obtener y organizar la información de las distintas entidades que se encuentren dentro del perímetro de consolidación, así como los plazos requeridos para la obtención de dicha información. En relación con lo anterior, hay que tener en cuenta que los plazos que establecen las normas reguladoras para la formación y remisión de las distintas Cuentas Generales, tanto en el ámbito privado como público, suelen ser muy ajustados, lo que complica el cumplimiento de los plazos para presentar los estados consolidados del grupo local. Por otro lado, hay algunas entidades dentro del perímetro de consolidación en las que el ayuntamiento no tiene participación mayoritaria, que no están sujetas a rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas y, por tanto, se incrementa la dificultad para obtener la información de las mismas.

La mayor parte del proceso de la obtención de la información necesaria para consolidar las cuentas debe implementarse en el sistema contable informático, en el que todas o la mayoría de las entidades puedan introducir la información de sus cuentas de forma periódica, identificando el conjunto de operaciones realizadas por cada entidad que puedan suponer ajustes o eliminaciones. El sistema contable debe permitir detectar incongruencias o incoherencias en la información en el conjunto de las entidades implicadas en la consolidación, mediante mecanismos de control, por ejemplo, la realización de asientos contables de consolidación, controles de saldos de los balances de comprobación, balances de sumas y saldos, etc. La implantación de este sistema de comunicación y control a través de la aplicación informática no es fácil, máxime si hay un número muy elevado de entidades de las que hay que recabar información. Pero es el primer paso y el más importante si se quiere llevar a cabo una consolidación financiera eficaz.

Otra información que debe tenerse en cuenta, complementaria a la anterior, es la que se recoge en las memorias de las cuentas de cada entidad, principalmente en las empresas, como la referida a operaciones vinculadas, transferencias y subvenciones, estado de origen y aplicación de fondos, cesiones y adscripciones, enajenaciones de inmovilizado material, intangible y financiero, garantías, tributos, etc. Asimismo, también deben tenerse en cuenta los derechos y obligaciones que se deriven de concesiones administrativas, convenios, etc. que puedan dar lugar a operaciones a tener en cuenta o cambios en la inclusión/exclusión de entidades del perímetro de consolidación.

En relación con la información a tener en cuenta en la consolidación entre las entidades del grupo, en los artículos 30 a 38 de las NFCACSP se regulan las eliminaciones de partidas intragrupo y resultados. Además de la información presupuestaria y no presupuestaria que debe obtenerse del sistema informático contable, hay otra información muy importante, la información patrimonial y tributaria. Una de

las áreas del ayuntamiento de especial trascendencia para recabar información en la consolidación de cuentas es el área de contabilidad financiera y patrimonial, ya que se encarga de la contabilización de los asientos de contenido económico-patrimonial que van a tener repercusión en los ajustes de consolidación. Este área debe ser la que facilite información sobre todo tipo de movimientos de bienes entre las entidades del perímetro de consolidación (cesiones, adscripciones, etc.) que van a dar lugar a la eliminación de resultados por operaciones internas, como son los ajustes por beneficio o pérdida que surgen entre dichos movimientos de bienes, así como los de eliminación de la inversión en el patrimonio neto. Toda esta información debe contrastarse con la que faciliten las entidades dependientes para poder analizar los posibles ajustes a realizar. Asimismo, también se tiene que analizar la información de carácter tributario entre ayuntamiento y las entidades dependientes, así como la relativa a las relaciones de deudores, la cual deberá ser facilitada por el área de gestión tributaria, que servirá para realizar los ajustes y eliminaciones de las cantidades contabilizadas por los distintos conceptos tributarios entre todas las entidades del perímetro de consolidación.

Toda esta información a la que se ha hecho referencia debe ajustarse a una planificación y coordinación, debiendo realizarse de forma periódica (por ejemplo, trimestral) para ser eficaz y en su mayor parte a través del sistema informático contable. Esto solo es posible si los máximos responsables, políticos y directivos, se implican en todo el proceso, tanto en la aprobación de las normas internas necesarias como en la dirección y coordinación del proceso de consolidación.

5.2. Configuración del perímetro de consolidación

Otros de los principales problemas ante la decisión de presentar la información contable consolidada es el de la determinación del perímetro de consolidación. La Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local⁴² ha propuesto, en cuanto al perímetro de consolidación, que se aplique para las EE.LL. idéntica delimitación a la utilizada en el sector público estatal, una vez se desarrolle la normativa para ellas. Mientras tanto, el perímetro de consolidación, que ya está delimitado para la consolidación presupuestaria y para la consolidación en términos de estabilidad presupuestaria, sigue siendo discrecional para los ayuntamientos que consolidan sus cuentas.

La delimitación de perímetro de consolidación contable se hace especialmente difícil en los ayuntamientos más grandes, debido al gran número de entidades participadas o controladas por ellos. Unas veces se suelen dar relaciones de dependencia no basadas en las participaciones en el capital y en otras ocasiones hay controles reales sin dependencia o relación financiera o patrimonial. Además, estas entidades van cambiando a lo largo de cada ejercicio, debido a que el sector público local va reorganizándose para una prestación de servicios más eficaz y eficiente. Es por todo ello que los ayuntamientos se encuentran con la problemática de la definición del perímetro de consolidación del grupo. Una definición amplia del mismo dificultaría la elaboración de la formulación de cuentas consolidadas, dados los pocos recursos y el esfuerzo que

⁴² Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local, julio de 2017.

conlleva aunar toda la información contable de todas las entidades que deben formar parte del perímetro; en cambio, una definición más reducida facilitarí la elaboración de la consolidación pero probablemente no se obtendría la imagen fiel ni la información completa de los estados consolidados.

El artículo 8 de las NFCACSP establece las entidades que pueden ser excluidas de la consolidación: las que carezcan de interés significativo para la imagen fiel, aquellas en las que la entidad dominante tenga restricciones importantes en el control y, en mi opinión la más polémica, aquellas que dificulten la formulación de cuentas consolidadas en plazos o costes razonables. Es en este último punto en el que las EE.LL. pueden aferrarse, cuando se desarrolle su normativa de aplicación, para excluir del perímetro de consolidación a todas aquellas entidades que consideren cuando les resulte muy costosa la consolidación de sus cuentas. De nuevo entra en juego el coste-beneficio y la utilidad en la obtención y elaboración de la información consolidada. Los criterios para determinar el perímetro de consolidación deben ser lo suficientemente simples y flexibles para que la consolidación pueda realizarse a un mayor número de entidades y, a la par, que la información obtenida sea la que verdaderamente se requiere o necesita sin un coste demasiado elevado, en cuanto a la obtención de dicha información y la elaboración de los estados consolidados.

Como ya he observado en otra ocasión, podría ser coherente que el Estado determinara el perímetro de consolidación de cada entidad local, al igual que lo hace para establecer el perímetro a efectos de estabilidad presupuestaria mediante la clasificación de entidades. De esta forma, se unificarían los criterios en todas las EE.LL. y podría compararse mejor la información que resultara de la consolidación. En otro caso, la determinación del perímetro de consolidación por cada ayuntamiento debe regularse en el Manual de consolidación como norma interna, en espera del desarrollo normativo para las EE.LL., de tal forma que deben explicarse y justificarse debidamente las razones de inclusión o exclusión de la consolidación de las distintas entidades y así poder evitar distorsiones en la información y facilitar, por el contrario, el fiel reflejo de la misma.

5.3. Normas, sistemas y controles

En la actualidad en España no existe obligación de formular, en el ámbito de las EE.LL., estados financieros consolidados a nivel contable, pero sí a nivel presupuestario y a efectos de estabilidad presupuestaria. La orden HAP/1489/2013 (NFCACSP), ha supuesto un avance importante en materia de consolidación de cuentas, al establecer la obligatoriedad de consolidar las cuentas anuales a nivel estatal a partir de 2014, pero falta el último empujón para que la consolidación se lleve a cabo en las EE.LL., lo que estaba previsto para el ejercicio 2017. En espera del desarrollo normativo previsto para los ayuntamientos en dicha orden, es necesaria la organización y coordinación global del proceso de consolidación mediante unas normas internas, ya que las NFCACSP y los planes contables del sector público y privado son la principal referencia a nivel general pero no son suficientes a nivel de las necesidades de cada entidad que debe consolidar.

Vuelvo a insistir en la importancia de disponer de una manual de consolidación que contemple cómo llevar a cabo la misma, teniendo en cuenta las circunstancias y dinámica de cada ayuntamiento. Este manual debe existir incluso aunque la normativa para las EE.LL. se desarrolle en un futuro, simplemente para implementar un calendario y unos plazos para obtener la información de las entidades del grupo y para coordinar a todas ellas. Este manual va a constituir una buena herramienta de dirección y de control de la gestión realizada por las entidades dependientes, permitiendo también desarrollar una política de grupo más eficaz. Asimismo, va a permitir una adecuada planificación de todo el proceso de consolidación, empezando por la preparación de la información que deben suministrar las distintas entidades que consolidan. Para que este manual sea posible, así como la coordinación de todas las entidades, es necesaria la implicación de los responsables políticos y de los directivos del ayuntamiento, participando de forma activa a través de los servicios de gestión correspondientes y planteando el proceso como un objetivo de gestión.⁴³

Por otro lado, la administración local siempre ha contado con limitados medios informáticos y contables, y los que ha tenido no han sido los adecuados a sus necesidades. Cada ayuntamiento implanta sus aplicaciones informáticas atendiendo a los recursos disponibles y a la iniciativa de los responsables políticos y directivos, siempre primando el ahorro en el coste de las mismas sin importar la calidad y la eficacia de su utilidad. La implantación de los sistemas informáticos en general en las EE.LL. se realiza sin un estudio o planificación previos de la organización, sin consultar a los usuarios de los mismos, los propios empleados públicos que las deben utilizar, y sin la formación adecuada y suficiente. Por estas razones, también a veces incluso se compran aplicaciones informáticas potentes y con un coste elevado, pero con el tiempo la mayor parte de sus funciones y utilidades no llegan a utilizarse o no se desarrollan o evolucionan al mismo ritmo que lo hace la normativa contable.

En materia de contabilidad, ya sea económico-financiera, presupuestaria o patrimonial, es imprescindible siempre contar con un sistema informático contable potente con herramientas adecuadas para la realización de las tareas que, además se ejecutan de forma descentralizada en los ayuntamientos de mayor dimensión. En relación con la consolidación financiera, cuanto más compleja sea la entidad a consolidar más requisitos debe contener el sistema, debiendo disponer de controles que permitan identificar el conjunto de operaciones realizadas por cada entidad perteneciente al perímetro de consolidación, mecanismos de seguimiento y control de dichas operaciones, etc. Asimismo, la aplicación informática debe permitir el procesamiento de la información que se recibe de las entidades del grupo, incluyendo tanto las cuentas a consolidar como la información adicional necesaria para realizar los ajustes de consolidación. Igualmente, debe permitir la realización de asientos contables relativos a los ajustes y eliminaciones, para detectar incoherencias e incongruencias en el resultado final.

⁴³ CONDOR LÓPEZ, V., “La consolidación en el sector público. Implicaciones en la gestión”. *Auditoría Pública*, nº 62, 2014, pp. 89-102.

CONCLUSIONES.

1.- En los últimos años las EE.LL. han ido creando numerosas entidades u organismos con motivo de la descentralización de la gestión de los servicios públicos y para evitar el control de legalidad, lo que hace realmente difícil conocer la situación económico-financiera, patrimonial y presupuestaria de la entidad principal y sus entidades dependientes consideradas de forma global. Por esta razón, la principal utilidad y necesidad en la elaboración de los estados consolidados en los ayuntamientos se fundamenta en poder obtener información contable del grupo de entidades que refleje la gestión de la administración local en su conjunto como si gestionase una misma administración todos los servicios públicos. De esta forma, la información podrá ser comparable con otras EE.LL. y aquellos se podrán gestionar y controlar mejor, de forma global y coordinada, pudiendo desarrollar políticas de grupo más eficaces y evaluar las mismas.

2.- A día de hoy la mayoría de las EE.LL. no consolidan sus cuentas al no ser de obligado cumplimiento, además de tratarse de una materia que suscita poco interés al sector público y a los destinatarios de la información. Pero, aunque fuera obligatorio elaborar los estados consolidados, aún van a pasar algunos años para ver implantada completamente la consolidación de las cuentas en las entidades locales. El poco interés de los líderes políticos y directivos públicos de las EE.LL. por la consolidación, se debe a que para ellos supone un gran coste en recursos y tiempo, por encima del beneficio obtenido en su elaboración. Asimismo, la información que se genera con los estados contables consolidados pueden no saber manejarla o encontrarle utilidad al no encontrarse capacitados para un adecuado aprovechamiento de dicha información. A pesar de esto y aunque no es la norma general la presentación de los estados financieros consolidados, sí existe conciencia entre los responsables de la contabilidad de las ventajas y utilidades de llevar a cabo el proceso de consolidación de las cuentas.

3.- La normativa contable del sector público siempre ha estado a remolque de la del sector privado, adaptándose la primera a la segunda según se han ido produciendo reformas contables, primero a nivel estatal y después a nivel autonómico y local. No obstante, dichas adaptaciones del sector público al privado no pueden llegar a buen término solamente con la aprobación de leyes o reglamentos. En particular, una normativa que obligue a la implantación de la consolidación de cuentas en las EE.LL. no es suficiente si no se realizan los estudios necesarios ni se dialoga con los usuarios y empleados públicos que la van a realizar, que sirva para conocer y analizar la situación existente en los ayuntamientos. La principal prueba la podemos observar en la implantación de la contabilidad analítica que, a pesar de ser ya obligatoria desde el ejercicio 2017, aún no se ha establecido de forma satisfactoria en la mayoría de ayuntamientos por la dificultad para llevarla a cabo.

4.- Al haber una ausencia de regulación a la hora de elaborar los estados consolidados, las EE.LL. que actualmente los elaboran, previo acuerdo del pleno del respectivo ayuntamiento, tienen que decidir ellas mismas qué entidades y estados financieros consolidar, así como los criterios, métodos y procedimientos para llevar a cabo la consolidación. Con esta situación actualmente no es posible realizar

comparativa alguna de las cifras de las cuentas consolidadas entre los distintos ayuntamientos que consolidan.

5.- Una de las principales dificultades de la consolidación financiera es la de delimitar el perímetro de consolidación, principalmente en los ayuntamientos de mayor tamaño con gran número de entidades dependientes y la continua reorganización de las mismas. En la consolidación presupuestaria y en la consolidación en términos de estabilidad ya se encuentra definido el perímetro en las normas para las EE.LL., pero no así en la consolidación contable que además es un perímetro más amplio que en las anteriores. En esta situación se requiere un equilibrio en la definición de dicho perímetro de consolidación, ya que una definición amplia del mismo va a dificultar la elaboración de la formulación de cuentas consolidadas en plazos y costes razonables, pero una definición más reducida puede suponer graves omisiones y distorsiones en la información contable consolidada, no obteniendo la imagen fiel de las mismas. Dadas estas dificultades, podría ser coherente que el Estado determinara el perímetro de consolidación contable para cada ayuntamiento, al igual que lo hace para establecer el perímetro de consolidación a efectos de estabilidad presupuestaria mediante la clasificación de entidades.

6.- La consolidación es un proceso que debe planificarse y organizarse, dada la dificultad para llevarlo a cabo. Esta planificación y organización debe hacerse a través de la elaboración y aprobación de un Manual de consolidación del grupo local que recoja las normas, plazos y criterios que se van a tomar en consideración en todas las fases para la consolidación de cuentas, acorde con la normativa actual vigente. Con este manual se pondría en común la política de grupo necesaria para llevar a cabo la consolidación de forma eficaz y eficiente y cumpliendo los plazos establecidos. Una vez más se necesita que este tipo de medidas se implementen por los responsables políticos y directivos, que deben liderar el proyecto de la consolidación de cuentas.

7.- Entre los distintos métodos de consolidación, el método de integración global es el que más se utiliza entre los ayuntamientos que realizan la consolidación contable, quizás teniendo en cuenta el coste de consolidar con el beneficio obtenido por la misma. El proceso de consolidación de las cuentas de estos ayuntamientos no llega a ser suficientemente ambicioso, quedándose a medias en su realización, tanto en la consideración del perímetro de consolidación como la de los métodos a aplicar en la obtención de los estados consolidados. En definitiva, donde existe la consolidación contable la preferencia es realizarla mediante el método de integración global, siendo el Ayuntamiento de Barcelona la única entidad local que utiliza más de un método y realiza una consolidación completa.

8.- Debe exigirse que todas las entidades dependientes formen sus cuentas en el mismo modelo contable que la entidad principal, por un lado, para facilitar la información de la consolidación financiera y, por otro, para incluir la información de todas las entidades en todos los estados financieros y ser coherente con las cuentas de todo el grupo local. Aunque actualmente no existe base legal para exigir a una empresa que forma parte de un grupo local la formulación de cuentas en el modelo normal, es lógico que, si todos los estados financieros deben consolidarse, incluidos el ECPN y el

EFE, que todas las empresas formulen sus cuentas en el modelo ordinario y no en el modelo abreviado o el modelo pymes.

9.- La consolidación presupuestaria, tanto en el presupuesto como en la liquidación, es la consolidación que más se lleva a cabo en las EE.LL., ya no solo por la obligación de realizarla sino porque en un ayuntamiento el presupuesto constituye el documento jurídico y financiero al que debe ajustarse toda su actuación. Asimismo, la información presupuestaria en conjunto del grupo local es necesaria para conocer la situación económica del mismo, así como para gestionar mejor los recursos para una mejor prestación de los servicios a los ciudadanos. En contraposición, al contrario que en las empresas privadas, una cuenta de resultado consolidada de una entidad local, por ejemplo, que informa sobre el ahorro o desahorro financiero, no va a servir al ayuntamiento para saber si el grupo local está cumpliendo con sus objetivos.

10.- Los problemas más importantes que se pueden destacar en la consolidación son: el gran volumen de entidades que se han de consolidar, sobre todo en los grandes ayuntamientos, entidades que además pueden estar sujetas a principios y modelos contables diferentes, lo que dificultaría la homogeneización de la información; el gran volumen de información que se debe procesar, así como la dificultad en la obtención de la información de aquellas entidades de participación no mayoritaria; la inexistencia de normativa de apoyo, incluso a nivel local; la limitación de recursos disponibles, tanto técnicos como humanos; la poca implantación de la herramienta de la consolidación en el ámbito público; y, por último la falta de liderazgo e interés por los responsables políticos y directivos.

11.- Cuando se habla de limitados recursos en la implantación de la consolidación, además de los recursos humanos y la formación necesaria hay que hacer referencia a las aplicaciones informáticas contables. Éstas no han sido habitualmente las adecuadas a las necesidades de cada ayuntamiento, ya sea por la falta de planificación o la realización de estudios y consultas previas a los usuarios, ya sea porque su implantación o mantenimiento posterior no se realiza debido al coste que supone, de tal forma que las aplicaciones o no existen o no evolucionan al mismo ritmo que lo hace la normativa contable. En materia de consolidación contable es imprescindible siempre contar con un sistema informático contable potente, teniendo en cuenta que cuanto más compleja sea la entidad a consolidar más requisitos debe contener el sistema.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ MEZCÓN, S., *Análisis contable del régimen de declaración consolidada de los Grupos de Sociedades*. Instituto de Planificación Contable. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983.

ÁLVAREZ MEZCÓN, S., *Consolidación de Estados Financieros*. Madrid: McGraw-Hill, 1993.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS. *Los estados financieros en las administraciones públicas*, Documento nº 10, Madrid, marzo 2017.

- BACHILLER RIVERA, M.P., SERÓ DOMÈNECH, J.M., “La Consolidación de los Estados Financieros en el Ámbito Local. Supuesto práctico dirigido a los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes”, *Auditoría Pública*, número 33/2004.
- BARGUES, JOSE & GARRIDO, FERNANDO & PÉREZ-YUSTE, MARÍA. “La reforma de la contabilidad de la administración local española: algunas reflexiones críticas en torno a las nuevas instrucciones de contabilidad”. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 86, abril 2016, pp. 221-25.
- BENITO LÓPEZ, B. y BASTIDA ALBADALEJO, F., “La consolidación de cuentas en las entidades locales españolas: un estudio empírico”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, abril-junio 2007, pp. 351-388.
- BENITO LÓPEZ, B. y BASTIDA ALBADALEJO, F., “La consolidación en los grupos de empresas de las entidades locales”. *Partida Doble*, núm. 144, mayo 2003, pp. 24-39.
- BRUSCA ALIJARDE, M^a I., “Treinta años de investigación en contabilidad y gestión Pública en España”. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 2010, Vol. 13 - Nº 2 pp. 175-209.
- CONDOR LÓPEZ, V., ANSÓN LAPEÑA, J.A., BLASCO BURRIEL, M^a.P., y BRUSCA ALIJARDE, M^a I., “Consolidación de Estados Contables en la Administración Local”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, abril-junio 1998, pp. 395-426.
- CONDOR LÓPEZ, V., *Cuentas Consolidadas. Aspectos fundamentales en su elaboración*. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1988.
- CONDOR LÓPEZ, V., “La consolidación en el sector público. Implicaciones en la gestión”. *Auditoría Pública*, nº 62, 2014, pp. 89-102.
- GONZÁLEZ MARTÍN, S., *La problemática de la consolidación contable en Castilla y León*. Consejo de Cuentas de Castilla y León. Septiembre 2017.
- JARA CORRALES, E.M^a., “El perímetro de consolidación en el endeudamiento de las Entidades Locales”. *Revista Digital CEMCI*, núm. 41, enero a marzo de 2019.
- LAMARCA BALLINA, J.L. Y ELÓSEGUI ARGOTE, M.A., *Consolidación de cuentas*. Bilbao: Ediciones Deusto, 1993.
- LÁZARO RODRÍGUEZ, A. y LUNA JIMÉNEZ, M^a.J. “Consolidación contable pública: Concurrencia de entidades públicas, empresas y organizaciones no lucrativas”. *Partida doble*, núm. 163, febrero 2005, p.p. 76-91.
- Ministerio de Hacienda, *Base de Datos General de Entidades Locales, situación a 3 de mayo de 2020*.

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/asp/utilidades/conta.asp>
[X](#)

- NICOLÁS BRAVO, V., “La consolidación de cuentas en el Sector Público”. *IGAE* (Intervención General de la Administración del Estado), núm. 16 Madrid, 2006, pp. 26-31.
- PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADAS, L., “La consolidación de cuentas en las Administraciones Públicas”. *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 37 Madrid, 2004, pp. 9-28.
- RAYA GÓMEZ, J., *Información contable consolidada*. V Máster Propio Universitario en Contabilidad, Gestión y Control de EE.LL. Fundación Cosital, marzo 2019.
- SANTOS PEÑALVER, J.F., “Justificación de la consolidación y delimitación del perímetro del grupo”. *Auditoría Pública*, núm. 18. Vitoria, 1999.
- SERÓ DOMÈNECH, J. y BACHILLER RIVERA M.P., “La consolidación de los Estados Financieros en el Ámbito Local”. *Auditoría Pública*, núm. 33, Vitoria, Julio 2004, p.p 71-80.
- VELA BARGUES, J.M., “La consolidación de la información económico-financiera en el Sector Público: algunas reflexiones y propuestas en torno a su futura regulación”. *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 20, Madrid, 1996.
- VELA-BARGUES, J.M., POLO-GARRIDO, F. & PÉREZ-YUSTE, M.S. (2016): “La reforma de la Contabilidad de la Administración Local española: algunas reflexiones críticas en torno a las nuevas instrucciones de contabilidad”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 86, 221-250.
- ZAPATERO HUERGA, F., *Manual de Consolidación de Estados Financieros de los Grupos de Empresas*. Instituto de Planificación Contable, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1988.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

AGRICULTURA

AGRICULTURA: SEQUÍA: TRAMITACIÓN DE LA DECLARACIÓN

Decreto-ley 30/2020, de 24 de noviembre, de medidas para agilizar la tramitación de la declaración de situación de sequía en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía ([BOJA extraordinario de 24 de noviembre de 2020, número 82](#)).

Convalidación, BOJA de 30 de diciembre de 2020, número 250.

AGROINDUSTRIA

AGROINDUSTRIA: PLAN ESTRATÉGICO

Acuerdo de 1 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022 ([BOJA de 4 de diciembre de 2020, número 235](#)).

COVID-19

COVID-19: MASCARILLA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 22 de octubre de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se modifica la Orden de 14 de julio de 2020, sobre uso de la mascarilla y otras medidas de prevención en materia de salud pública para hacer frente al coronavirus (COVID-19) y por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020 ([BOJA extraordinario de 22 de octubre de 2020, número 67](#)).

Las modificaciones que destacamos son las siguientes:

El uso de mascarilla será obligatorio para todas las personas en los establecimientos de hostelería y restauración en los que se sirvan a clientes productos para su consumo en el mismo, salvo en el momento de la ingestión.

En el caso de la práctica físico-deportiva no federada, el uso de mascarilla será obligatorio si no se puede garantizar en todo momento la distancia de seguridad interpersonal.

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS

Decreto del Presidente 8/2020, de 29 de octubre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2 ([BOJA extraordinario de 29 de octubre de 2020, número 72](#)).

El Decreto limita la entrada y salida en la Comunidad Autónoma con excepción de los motivos que enumera.

Se limita asimismo la libertad de circulación en horario nocturno dentro de la Comunidad, excepto por los motivos que enumera.

Asimismo, limita la permanencia de grupos de personas en espacios públicos.

El Decreto estará en vigor hasta el 9 de noviembre de 2020.

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS PREVENTIVAS: LIMITACIONES

Orden de 29 de octubre de 2020, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19 ([BOJA extraordinario de 30 de octubre de 2020, número 73](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 13 de noviembre, número 220](#).

El objeto de la orden es establecer en Andalucía, con carácter temporal y excepcional medidas de contención y prevención para hacer frente a la crisis sanitaria.

Los niveles de alerta sanitaria son los estadios de gestión de la crisis sanitaria COVID-19 aplicables territorialmente en función de la evolución de los indicadores de riesgo que determine la autoridad sanitaria. Dichos indicadores deberán considerar el tamaño, el territorio y las características de la población del ámbito territorial que se está evaluando, y se basarán en información detallada de los casos que permita

interpretar las dinámicas de transmisión. En cada nivel de alerta sanitaria se aplicarán las medidas establecidas en esta orden para cada actividad con objeto de controlar la transmisión del virus y la preservación de la capacidad asistencial del sistema de salud. Se establecen cuatro niveles de alerta sanitaria en los que puede situarse un territorio tras la evaluación de riesgo, correspondiendo el primer nivel a una situación de absoluta normalidad. En cada nivel de alerta sanitaria se aplicarán las medidas establecidas en la Orden para las diferentes actividades reguladas.

Con carácter general destacamos:

- La ciudadanía deberá adoptar las medidas necesarias para evitar la generación de riesgos de propagación de la enfermedad COVID-19, así como la propia exposición a dichos riesgos.

- Deberá cumplirse la medida de mantenimiento de la distancia de seguridad interpersonal.

- No se podrá fumar en la vía pública o en espacios al aire libre cuando no se pueda respetar una distancia mínima interpersonal de, al menos, 2 metros.

- Los responsables de los centros, instalaciones, espacios de uso público y entidades, deberá asegurar que se adoptan las medidas de seguridad, limpieza y desinfección adecuadas a las características e intensidad de uso de los establecimientos, locales, instalaciones o espacios que recoge la Orden.

- Los establecimientos y locales abiertos al público deberán exponer al público el aforo máximo de cada local y asegurar que dicho aforo, así como la distancia mínima de seguridad, se respeta en su interior y deberán establecer sistemas que permitan el recuento y control del aforo, de forma que este no sea superado en ningún momento.

- Los Ayuntamientos deberán tomar las medidas necesarias para el cierre de las playas para el ocio y esparcimiento, exceptuándose la pesca u otras actividades de carácter individual, en el intervalo horario de 21:30 a 07:00 horas del día siguiente, exceptuándose en todo caso los servicios de restauración instalados en las mismas que se regirán por el horario establecido para los mismos.

- Se regulan las medidas de higiene y prevención de las atracciones de feria autorizadas por los Ayuntamientos.

- Corresponde a los Ayuntamientos las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de las obligaciones previstas en la resolución que se

dicte, y su incumplimiento podrá ser sancionado de conformidad con la normativa en materia de salud pública aplicable.

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS

Decreto del Presidente 9/2020, de 8 de noviembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2 ([BOJA extraordinario de 8 de noviembre de 2020, número 77](#)).

El Decreto adopta medidas ante la finalización de la vigencia del Decreto del Presidente 8/2020, de 29 de octubre en sentido similar.

El Decreto está en vigor hasta el 24 de noviembre de 2020.

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS PREVENTIVAS: LIMITACIONES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden de 8 de noviembre de 2020 de la Consejería de Salud y Familias, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19 ([BOJA extraordinario de 8 de noviembre de 2020, número 77](#)).

Se modifican algunas de las medidas adoptadas en dicha Orden de 29 de octubre de 2020 que afecta al horario de cierre de los establecimientos de hostelería, deporte de competición, transportes privados de personas, áreas recreativas de acceso público, y otras, y se facilita la continuidad del proceso de Atención Infantil Temprana.

Regula medidas de prevención en materia de gestión de residuos procedentes de hogares, hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares.

Respecto a la gestión de residuos procedentes de hogares, la norma afecta a aquellos donde haya persona con resultado positivo o en cuarentena por COVID-19, las bolsas de fracción restos generados, adecuadamente cerrados siguiendo las recomendaciones del Anexo a la Orden, se depositarán exclusivamente en el contenedor de fracción resto, salvo que la entidad local habilite un sistema de recogida separada de residuos COVID-19 procedente de hogares. En los sistemas de recogida húmedo-seco, las bolsas se depositarán en la fracción que indique la entidad local competente,

quedando prohibido depositar tales bolsas en los contenedores de recogida separada o su abandono en el entorno o en la vía pública.

COVID-19: NIVELES DE ALERTA 3 Y 4: MODULACIÓN

Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA extraordinario de 8 de noviembre de 2020, número 77](#)).

Corrección de errores, [BOJA extraordinario de 9 de noviembre de 2020](#), número 78, y [BOJA de 12 de noviembre](#), número 219.

Se establecen nuevas medidas que modulan los niveles de alerta 3 y 4.

COVID-19: PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: AYUDAS

Acuerdo de 17 de noviembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan con carácter extraordinario medidas de apoyo para garantizar la continuidad de la prestación de servicio a las personas en situación de dependencia beneficiarias del servicio de atención residencial y de ayuda a domicilio, como consecuencia de la crisis sanitaria ([BOJA de 23 de noviembre de 2020, número 226](#)).

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS

Decreto del Presidente 10/2020, de 23 de noviembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2 ([BOJA extraordinario de 23 de noviembre de 2020, número 81](#)).

El Decreto adopta medidas ante la finalización de la vigencia del Decreto del Presidente 9/2020, de 8 de noviembre en sentido similar.

El Decreto está en vigor hasta el 10 de diciembre de 2020.

COVID19: CENTROS SANITARIOS Y DE SERVICIOS SOCIALES: MEDIDAS

Orden de 4 de diciembre de 2020 de la Consejería de Salud y Familias, por la que se actualizan las medidas preventivas de salud pública en los centros sociosanitarios, otros centros de servicios sociales y de servicio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) ([BOJA extraordinario de 4 de diciembre de 2020, número 86](#)).

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS

Decreto del Presidente 11/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2 ([BOJA extraordinario de 9 de diciembre de 2020, número 87](#)).

El Decreto prorroga en toda su extensión el Decreto del Presidente 10/2020, de 23 de noviembre hasta el 12 de diciembre de 2020.

COVID-19: NIVELES DE ALERTA: MEDIDAS

Decreto del Presidente 11/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2 ([BOJA extraordinario de 9 de diciembre de 2020, número 87](#)).

El Decreto adopta medidas ante la finalización de la vigencia del Decreto del Presidente 11/2020, de 9 de noviembre, en sentido similar a los anteriores.

El Decreto está en vigor hasta el 10 de enero de 2021.

EMERGENCIAS

EMERGENCIAS: INSTITUTO: CREACIÓN

Decreto 212/2020, de 15 de diciembre, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por el que se crea el Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (IESPA) y se regulan sus competencias, estructura y funcionamiento ([BOJA de 21 de diciembre de 2020, número 244](#)).

FAMILIA NUMEROSA

FAMILIA NUMEROSA: RECONOCIMIENTO: PROCEDIMIENTO

Decreto 172/2020, de 13 de octubre, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y su categoría, la expedición, renovación, modificación o revocación del título y del carné de familia numerosa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 22 de octubre de 2020, número 205](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA . ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE ATENCIÓN RESIDENCIAL: AYUDAS

Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) ([BOJA extraordinario de 2 de diciembre de 2020, número 85](#)).

Convalidación, BOJA de 30 de diciembre de 2020, número 250.

El Decreto-ley tiene dos capítulos, el primero trata de la evaluación ambiental estratégica, y el segundo de las ayudas a las entidades prestadoras de atención residencial.

En lo que se refiere a la evaluación ambiental, el Decreto-ley adopta medidas para garantizar una correcta evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental se hubiese realizado en base al procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal que fue introducida por la Ley 6/2016, de 1 de

agosto por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

MENORES

MENORES: PROTECCIÓN: ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Decreto 195/2020, de 1 de diciembre, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por el que se regula la organización administrativa y la competencia de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección de menores ([BOJA de 4 de diciembre de 2020, número 235](#)).

ORGANIZACIÓN

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Decreto 226/2020, de 29 de diciembre, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA extraordinario de 30 de diciembre de 2020, número 90](#)).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Decreto-Ley 28/2020, de 4 de noviembre, por el que se establecen, con carácter extraordinario y urgente, diversas medidas en materia de servicios sociales ([BOJA extraordinario de 4 de noviembre de 2020, número 76](#)).

Se modifica la disposición transitoria octava del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales del en el sentido de ampliar la vigencia de las acreditaciones de los centros de día y de noche hasta el 31 de diciembre de 2021.

Se modifica la disposición transitoria primera del Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales en el sentido de ampliar la vigencia de los contratos y convenios para la



prestación de los servicios sociales actualmente en vigor hasta que esas adjudicaciones sean efectivas y no haya periodos sin cobertura contractual.





ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

AGRICULTURA

AGRICULTURA: RENTA DE REFERENCIA 2021

Orden APA/1250/2020, de 18 de diciembre, por la que se fija para el año 2021 la renta de referencia ([BOE de 25 de diciembre de 2020, número 336](#)).

CALENDARIO LABORAL

TRABAJO: CALENDARIO LABORAL 2021

Resolución de 28 de octubre de 2020, de la Dirección General de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2021 ([BOE de 2 de noviembre de 2020, número 289](#)).

DIAS INHÁBILES: 2021

Resolución de 4 de diciembre de 2020, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por la que se establece a efectos de cómputo de plazos, el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2021 ([BOE de 14 de diciembre de 2020, número 325](#)).

EDUCACIÓN

EDUCACIÓN: LEY ORGÁNICA: MODIFICACIÓN

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ([BOE de 30 de diciembre de 2020, número 340](#)).

Entre otras, se establecen las siguientes modificaciones:

Formará parte del Consejo Escolar de los centros privados concertados un representante del Ayuntamiento.

Los municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.

ESTADO DE ALARMA

ESTADO DE ALARMA: DECLARACIÓN

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y memoria Democrática, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS- COVID-19 ([BOE de 25 de octubre de 2020, número 282](#)).

La autoridad competente será el Gobierno de la Nación, y en cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía quienes quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones relativas a la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, limitación de la entrada y salida en las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, en lugares de culto, y prestaciones personales obligatorias, todo ello con los límites establecidos en el Real Decreto.

En lo que se refiere a la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, las medidas del Real Decreto no son de aplicación a las actividades laborales e institucionales ni aquellas para las que se establezcan medidas específicas en la normativa aplicable.

El ámbito espacial de aplicación del Real Decreto afecta a todo el territorio nacional, y el temporal, hasta las 00:00 horas del 9 de noviembre de 2020.

ESTADO DE ALARMA: PRÓRROGA

Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 ([BOE de 4 de noviembre de 2020, número 291](#)).

ESTADO DE ALARMA: PRÓRROGA

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 ([BOE de 4 de noviembre de 2020, número 291](#)).

La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, y se someterá a las condiciones establecidas en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, y en los decretos que, en su caso.

Se modifica el Real Decreto 926/2020, entre otros aspectos, en lo siguiente:

Las medidas previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8 serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva así lo determine.

La referida autoridad podrá modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas referidas.

FUNCIÓN PÚBLICA

FUNCIÓN PÚBLICA: ESTADO: OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO

Real Decreto 936/2020, de 27 de octubre del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2020 ([BOE de 29 de octubre de 2020, número 286](#)).

Las corporaciones locales que aprueben su oferta de empleo público deberán remitir los acuerdos aprobatorios de la misma a la Administración General del Estado, a través de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, a los efectos de lo establecido en el artículo 56.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, respetando los criterios que tienen carácter básico, de acuerdo con lo señalado en el artículo 19 de la Ley 6/2018, de 3 de julio.

Asimismo, y en lo al régimen local interesa, el anexo IV publica la OEP de los funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional.

FUNCIÓN PÚBLICA: FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: RELACIÓN DE MÉRITOS

Resolución de 30 de octubre de 2020, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por la que se publica la relación individualizada de méritos generales de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ([BOE de 9 de noviembre de 2020, número 295](#)).

FUNCIÓN PÚBLICA: FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: RELACIÓN DE MÉRITOS

Resolución de 1 de diciembre de 2020, de la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por la que se publica la relación individualizada de méritos generales de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ([BOE de 9 de diciembre de 2020, número 322](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 2 de octubre de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 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 octubre de 2020, número 264](#)).

HACIENDAS LOCALES: CATASTRO: ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Resolución de 3 de julio de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía

catastral y otros requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad ([BOE de 10 de octubre de 2020, número 269](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de noviembre de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 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 noviembre de 2020, número 293](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de diciembre de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 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 5 de diciembre de 2020, número 318](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: ESPECIES PROTEGIDAS: MODIFICACIÓN

Orden TED/1126/2020, de 20 de noviembre, 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, y el Anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras ([BOE de 1 de diciembre de 2020, número 314](#)).

PADRÓN MUNICIPAL

PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Resolución de 15 de diciembre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 2 de diciembre de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se modifica la de 17 de febrero de 2020, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón municipal ([BOE de 26 de diciembre de 2020, número 337](#)).

La modificación hace referencia al empadronamiento de víctimas de violencia de género.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2021: LEY

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 ([BOE de 31 de diciembre de 2020, número 341](#)).

a) Personal.

Las retribuciones del personal al servicio del sector público como la masa salarial del personal laboral experimentarán un crecimiento del 0,9 por ciento respecto de los vigentes a 31 de diciembre de 2020, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. Los gastos de acción social no podrán incrementarse, en términos globales, respecto a los de 2020. Se podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo siempre que se supere el incremento del 0,9 por 100.

Se establece, en materia de régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales el límite máximo total que pueden percibir sus miembros por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que, en su caso, tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales.

La tasa de reposición de efectivos del personal será del 100 por 100, y el 115 por 100 para los policías locales.

Además, las Entidades Locales podrán disponer durante 2020, exclusivamente para la policía local, de una tasa adicional de reposición determinada por el número de bajas que se prevean en este ejercicio y en el ejercicio 2021 como consecuencia de dicho adelanto de la edad de jubilación. Esta tasa adicional se descontará de la que pudiera corresponder en los ejercicios 2021 y 2022.

Las entidades locales que tuvieran amortizada su deuda financiera a 31 de diciembre del ejercicio anterior tendrán un 110 por cien de tasa en todos los sectores

Se prevé además una tasa adicional del 10 por 100 respecto de los siguientes ámbitos o sectores en lo que afecta a la Administración local:

- Control y lucha contra el fraude fiscal.
- Control de la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Asesoramiento jurídico y la gestión de los recursos públicos.
- Personal de servicios de prevención y extinción de incendios.
- Personal que presta asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales.
- Personal de atención a los ciudadanos en los servicios públicos.
- Personal que preste servicios en el área de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

No se computarán para el límite máximo de la tasa:

- El personal que se incorpore en ejecución de ofertas de empleo público de ejercicios anteriores.
- Las plazas que se convoquen por promoción interna.
- Las plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo por sentencia judicial.

La contratación de personal temporal o el nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos se reserva para casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

Se regula la posibilidad, con las limitaciones y requisitos que se contemplan, de que las sociedades mercantiles públicas, las entidades públicas, y las fundaciones del

sector público y consorcios puedan proceder a la contratación de nuevo personal. En todo caso, la tasa de reposición será del 100 %.

La tasa adicional para la estabilización de empleo temporal en los términos y condiciones que regula el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, incluirá hasta el 100 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

b) Tributos locales.

En cuanto a los impuestos:

- Se crean nuevos epígrafes o grupos en las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas, con el fin de clasificar de forma específica las actividades de comercialización de los suministros de carácter general (electricidad y gas).

- Se crea un epígrafe para las grandes superficies comerciales que no se dedican principalmente a la ropa o a la alimentación.

En cuanto a las tasas, se eleva en un 1 por ciento el importe a exigir por las de cuantía fija, excepto las que se hayan creado o actualizado específicamente por normas dictadas desde el 1 de enero de 2019.

c) Financiación de las entidades locales.

- En la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado, destaca la cesión en la recaudación de determinados impuestos como el IRPF, IVA y los impuestos especiales sobre fabricación de alcoholes, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco; la participación a través del Fondo Complementario de Financiación con atención específica a las compensaciones a las entidades locales por pérdidas de recaudación en el Impuesto sobre Actividades Económicas; la participación en el Fondo de Aportación a la Asistencia Sanitaria para el mantenimiento de los centros sanitarios de carácter no psiquiátrico de las Diputaciones.

En 2020 se ha debido proceder a la revisión, de periodicidad cuatrienal, del ámbito subjetivo de aplicación de los modelos de participación en tributos del Estado aplicables a los municipios. Dicha revisión tiene incidencia en aquel año y en los años 2021 a 2023, por lo que se incluye en la Ley de Presupuestos la regulación de esa revisión.

- Se regulan las obligaciones de información a suministrar por las entidades Locales, las normas de gestión presupuestaria, el otorgamiento de anticipos a los ayuntamientos para cubrir los desfases que puedan ocasionarse en la gestión

recaudatoria de los tributos locales y la articulación de procedimiento para dar cumplimiento a las compensaciones de deudas firmes contraídas con el Estado por las Entidades Locales, incluyendo las que, en su caso, se deban aplicar como consecuencia de incumplimientos reiterados de los plazos de pago establecidos en la normativa de medidas de lucha contra la morosidad, en aplicación del artículo 18 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- Se establece un régimen de subvenciones al servicio de transporte colectivo urbano prestado por las Entidades Locales que reúnan ciertos requisitos.

- Se prevén se prevén aportaciones para la financiación de planes de empleo en Andalucía.

- Las entidades locales podrán concertar nuevas operaciones de endeudamiento para cancelar parcial o totalmente su deuda pendiente con el Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores con las condiciones que la Ley de Presupuestos específica, así como la formalización de operaciones de conversión de deuda a corto plazo que estén vigentes en operaciones de crédito a largo plazo por parte de aquellas entidades locales que en 2019 o en 2020 presenten remanente de tesorería para gastos generales negativo.

d) Interés legal del dinero e interés de demora.

- El tipo de interés legal de dinero es del 3,00 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2021.

- El interés de demora a que se refiere la Ley General Tributaria es del 3,75 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2021.

- El interés de demora a que se refiere la Ley General de Subvenciones es del 3,75 por 100 hasta el 31 de diciembre de 2021.

e) Modificaciones legislativas.

Entre otras, se modifica:

- La Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública.

- El 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.

- El texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Entre otros extremos el precio básico por metro cúbico se fija en

0,01808 euros para el agua residual urbana y en 0,04520 euros para el agua residual industrial.

- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- El texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Se da nueva redacción al apartado 1 de la disposición transitoria segunda.

- El texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, referente a la rendición de la Cuenta General en el sentido de que el plazo de exposición al público será de quince días, eliminándose los ocho días adicionales que se fijaba; asimismo, una vez que el Pleno se pronuncie sobre la Cuenta General, aprobándola o rechazándola, el presidente la remitirá al Tribunal de Cuentas.

- La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público, que afecta al sector público estatal.

- El texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, que entre otros extremos, crea y regula el contrato para la formación dual universitaria.

- El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Se modifican sus artículos 48 a 50, relativos a permisos y vacaciones del personal.

- El texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que modifica el artículo 32, encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados; 33, encargos de entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador a medios propios personificados; 159, procedimiento abierto simplificado, y se añade un nuevo apartado al artículo 321, adjudicación de contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores.

SERVICIOS ELECTRÓNICOS DE CONFIANZA

SERVICIOS ELECTRÓNICOS DE CONFIANZA: LEY

Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza ([BOE de 12 de noviembre de 2020, número 298](#)).

El objeto de la Ley es regular determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, como complemento del Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE, y se aplica a los prestadores públicos y privados de servicios electrónicos de confianza establecidos en España.

Deroga expresamente las siguientes normas:

- La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- El artículo 25 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- La Orden del Ministerio de Fomento de 21 de febrero de 2000 por la que se aprueba el Reglamento de acreditación de prestadores de servicios de certificación y de certificación de determinados productos de firma electrónica.

Establece que los documentos electrónicos públicos, administrativos y privados, tienen el valor y la eficacia jurídica que corresponda a su respectiva naturaleza, de conformidad con la legislación que les resulte aplicable.

A tal efecto modifica el apartado 3 del artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y le añade un nuevo apartado, el 4, con las siguientes redacciones:

“3. Cuando la parte a quien interese la eficacia de un documento electrónico lo solicite o se impugne su autenticidad, integridad, precisión de fecha y hora u otras características del documento electrónico que un servicio electrónico de confianza no cualificado de los previstos en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, permita acreditar, se procederá con arreglo a lo establecido en el apartado 2 del presente artículo y en el Reglamento (UE) n.º 910/2014.

4. Si se hubiera utilizado algún servicio de confianza cualificado de los previstos en el Reglamento citado en el apartado anterior, se presumirá que el documento reúne la característica cuestionada y que el servicio de confianza se ha prestado correctamente si figuraba, en el momento relevante a los efectos de la discrepancia, en la lista de confianza de prestadores y servicios cualificados. Si aun así se impugnare el documento electrónico, la carga de realizar la comprobación corresponderá a quien haya presentado la impugnación. Si dichas comprobaciones obtienen un resultado negativo, serán las costas, gastos y derechos que origine la comprobación exclusivamente a cargo de quien hubiese formulado la impugnación. Si, a juicio del tribunal, la impugnación hubiese sido temeraria, podrá imponerle, además, una multa de 300 a 1200 euros.”

Declara en vigor todos los sistemas de identificación, firma y sello electrónico previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tendrán plenos efectos jurídicos.

En cuanto al Documento Nacional de Identidad electrónico dice que es el Documento Nacional de Identidad que permite acreditar electrónicamente la identidad personal de su titular, en los términos establecidos en el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, así como la firma electrónica de documentos. Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reconocerán la eficacia del Documento Nacional de Identidad para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, así como la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con sus certificados electrónicos, y sin perjuicio de lo anterior, el Documento Nacional de Identidad se registrá por su normativa específica.

TRABAJO

TRABAJO: ESPECIES PROTEGIDAS: PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Orden TES/1180/2020, de 4 de diciembre, por la que se adapta en función del progreso técnico el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo ([BOE de 10 de diciembre de 2020, número 322](#)).

TRÁFICO

TRÁFICO: MODIFICACIONES NORMATIVAS

Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico ([BOE de 11 de noviembre de 2020, número 297](#)).

Las modificaciones respecto al Reglamento General de Circulación son las siguientes:

- Se rebaja el límite de velocidad de circulación genérico en vía urbana de 50 km/h a 30 km/h para aquellas calles que cuentan con un solo carril por sentido de circulación.
- Se prohíbe circular por travesías, vías interurbanas y autopistas y autovías que transcurren dentro de poblado con vehículos de movilidad personal. Asimismo, queda prohibida la circulación de estos vehículos en túneles urbanos.

Las principales modificaciones respecto al Reglamento General de Vehículos, son las siguientes:

- Se excluye de la definición de vehículo a motor, entre otros, a los vehículos para personas de movilidad reducida, bicicletas de pedales con pedaleo asistido y los vehículos de movilidad personal.
- Se sustituye el concepto de “Bicicleta con pedaleo asistido” por el de “bicicleta de pedales con pedaleo asistido”, que se define.
- Se elimina el concepto de “cuatriciclo”.
- Se incorporan los conceptos de “cuatriciclo ligero”, “cuatriciclo pesado”, “ciclo de motor” y “vehículo de movilidad personal”, que se definen.

Las entidades locales podrán comunicar al Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, los vehículos de movilidad personal y bicicletas de pedales con pedaleo asistido registrados en sus municipios.

VIOLENCIA DE GÉNERO

VIOLENCIA DE GÉNERO: COMPETENCIAS ENTIDADES LOCALES

Real Decreto 1023/2020, de 17 de noviembre, por el que se actualizan las cuantías, los criterios y el procedimiento de distribución de las transferencias para el desarrollo de nuevas o ampliadas competencias reservadas a las entidades locales en el Pacto de Estado en materia de violencia de género ([BOE de 18 de noviembre de 2020, número 303](#)).

VIVIENDA

VIVIENDA: PLAN ESTATAL 2018-2021: MODIFICACIÓN

Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 ([BOE de 10 de diciembre de 2020, número 322](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. EL ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER PUEDE MODIFICAR LA CALIFICACIÓN JURÍDICA EFECTUADA POR EL ÓRGANO INSTRUCTOR, SIEMPRE QUE NO SE BASE EN HECHOS DISTINTOS DE LOS DETERMINADOS EN LA FASE DE INSTRUCCIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1382/2020 de 22 de octubre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4535/2019.

Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

El objeto de la cuestión casacional consiste en determinar si el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador puede imponer una sanción, con base en la modificación o alteración de la calificación jurídica formulada por el Instructor del procedimiento sancionador, en aquellos supuestos en que la propuesta de resolución propone el sobreseimiento del expediente y el archivo de las actuaciones al considerar que los hechos no son constitutivos de infracción administrativa. También concierne a fijar en qué supuestos este actuar supone una vulneración del principio acusatorio y, por ende, del derecho de defensa y del derecho a ser informado de la acusación, que garantiza el artículo 24.2 de la Constitución, a la luz de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional y por este Tribunal Supremo de estas garantías procedimentales.

Se trata, por tanto, de establecer si el principio acusatorio se infringe en todos aquellos supuestos en los que en la resolución del procedimiento sancionador se impone una sanción al considerar que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución. Y, concretamente, precisar si el órgano resolutorio no puede modificar la calificación jurídica de los hechos fijados en la fase de instrucción, en contra de lo propuesto por el órgano instructor, puesto que no cabría imponer una sanción, como acontece en ese caso, cuando el Instructor ha propuesto el sobreseimiento y archivo del expediente sancionador.

El TS sienta como doctrina que el principio acusatorio, que constituye una de las garantías estructurales del proceso penal, cuya protección se reconoce por el artículo 24.2 de la Constitución, vinculado al derecho de defensa, al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho a ser informado de la acusación, debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador, de modo que,

a diferencia de la trascendencia que tiene en el proceso penal, en este ámbito no comporta que el órgano competente para resolver un expediente sancionador no pueda imponer una sanción, modificando, para ello, la calificación jurídica efectuada por el órgano instructor, siempre que no se base en la consideración de hechos distintos de los hechos determinados en la fase de instrucción (salvo en el supuesto en que se hayan practicado actuaciones complementarias para su concreción definitiva en la ulterior fase decisoria), y se respete el derecho de defensa, en los términos establecidos en el artículo 20 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, (en la actualidad el artículo 80.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

CONCEJALES NO ADSCRITOS. PROHIBICIÓN DE PERCIBIR RETRIBUCIONES QUE NO SE PERCIBIERAN CON ANTERIORIDAD. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1401/2020 de 26 de octubre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1178/2019.

Ponente: José Luís Requero Ibáñez.

El supuesto de hecho fue el siguiente:

1º.- El ayuntamiento de Font de Figueras cuenta con once concejales, incluido el alcalde. En las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015 el PP obtuvo cinco concejales, tres Compromís, dos el PSPV-PSOE y uno Ciudadanos.

2º.- El 13 de junio de 2015 se celebró la sesión constitutiva del nuevo Ayuntamiento. La votación para la elección de Alcalde fue secreta y la concejala de Ciudadanos votó a favor de esa modalidad de votación. La concejala que encabezaba el PP obtuvo cinco votos -los de su partido- y seis votos el candidato de Compromís, don Alfredo, esto es, tres de su partido, dos del PSPV-PSOE y el de la concejala de Ciudadanos.

3º.- El 19 de junio de 2015 la concejala de Ciudadanos comunicó su salida de este partido, pidió el pase a concejal no adscrita y así se acordó en el Pleno de 29 de junio de 2015.

4º.- Por decretos del Alcalde de 24 de junio y acuerdo del Pleno del 29 siguiente, la actual concejala no adscrita fue nombrada Primer Teniente de Alcalde con una retribución de 350 euros al mes; concejala delegada del Área de Promoción Económica y Turismo, Sanidad y Tránsito; miembro de las tres comisiones informativas municipales; miembro de la Junta de Gobierno Local; representante de la Corporación

en la Asamblea General del Consorcio de Bomberos de Valencia y en la Dirección General de Prevención, Extinción de Incendios y Emergencias de la Generalitat Valenciana con 42 euros por desplazamiento y Tesorera-depositaria, con retribución de 150 euros al mes.

5º.- Todos esos nombramientos fueron impugnados por la concejala que encabezaba la lista de PP porque traen su causa del sentido del voto de la concejala no adscrita, determinante de que fuese elegido alcalde el candidato de Compromís. Esto lo deduce la sentencia de apelación de las declaraciones en la prensa del propio alcalde y de aquella; además, el Ayuntamiento cuenta con cinco concejales delegados y la coalición de gobierno de Compromís y PSPV-PSOE contaba con cinco concejales, pues bien, uno renunció a la jefatura de una concejalía en favor de la concejala no adscrita.

6º.- El 3 de julio de 2015 el representante de Ciudadanos presentó un escrito en el que se expuso que su concejala había perdido la condición de afiliada por incumplir las instrucciones expresas del partido y la disciplina de voto; se solicitaba que causase baja en el grupo municipal de Ciudadanos y pasase a la categoría de concejal no adscrito.

Lo litigioso en la instancia se centró en la interpretación del artículo 73.3.3º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, (en adelante, LRBRL). Tal precepto prevé que “Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”. Se trata de un precepto que trae su causa de los pactos antitransfuguismo a los que se hará referencia y que se habría infringido con los nombramientos que obtuvo la concejala no adscrita.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar el alcance que tiene la dicción del artículo 73.3.3º de la LRBRL, de que los derechos económicos y políticos del concejal no adscrito no puedan ser superiores a los que le hubiesen correspondido de haber permanecido en su grupo de procedencia.

El TS considera que a los efectos del artículo 73.3.3º de la LRBRL en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional 9, 30 y 243/2012, cabe señalar que hay derechos políticos o económicos ligados a la condición de concejal y derivados del mandato representativo otorgado por electores. Este abanico de derechos constituye el núcleo de la función representativa y, a los efectos del artículo 73.3.3 de la LRBRL, son indisponibles conforme al contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, luego no pueden ser negados ni limitados al concejal no adscrito.

De la LRBRL y del ROF) se deduce que tal núcleo indisponible se concreta en la participación en Plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho información más ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal.

De esta manera la prohibición deducible del citado artículo afecta a los cargos concedidos por decisión discrecional del alcalde como ser designado teniente alcalde e integrarse en la Junta de Gobierno (artículos 46.1 y 52.1 del ROF); también los cargos

por delegación del alcalde (artículos 43 y 120.1 del ROF) así como la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional.

En consecuencia, el TS declara que el alcance del límite previsto en el artículo 73.3.3º de la LRBRL se interpreta en el sentido de que las limitaciones que impone al concejal no adscrito no puede afectar a los derechos políticos y económicos ligados al ejercicio del mandato representativo otorgado por los electores como concejal electo; pero por el contrario, el pase a la condición de concejal no adscrito, como consecuencia o por razón de un supuesto de transfuguismo, sí impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas. Queda excluida de esta limitación la incorporación a las comisiones informativas.

El Fundamento de Derecho séptimo estimó el recurso de casación y parcialmente el de apelación en base a lo siguiente:

1º.- Es cuestión pacífica que el cambio del sentido del voto de la concejala de Ciudadanos respondió a un caso de transfuguismo. Lo litigioso se centró en primera instancia y apelación en sus consecuencias según cómo se interprete el artículo 73.3.3º de la LRBRL, precepto que pivota sobre idea de grupo político que es sobre el que se organiza la representación municipal.

2º.- En la sesión constitutiva doña Martina votó a don X como Alcalde, y la Sala de instancia declara probado que con su voto incumplió la promesa electoral del partido con el que concurrió a las elecciones. Tras esa sesión comunicó que abandonaba el grupo de Ciudadanos y su deseo de pasar a ser concejal no adscrito. A estos efectos la Ley valenciana 8/2010, antes citada, amplía el concepto de concejal no adscrito al supuesto de autos: “Haber abandonado o haber sido expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones” (artículo 134.4.d).

3º.- Desde la literalidad del artículo 73.3.3 de la LRTBRL se ignora qué cargos de administración y gobierno hubiera obtenido la concejal no adscrita de haber cumplido las promesas electorales; ahora bien, eso es un futurible y la realidad del estatus de los concejales de PP se deduce que los cargos anulados implicaron para doña ella una mejora en su estatus de concejal y en la instancia se declara está probado que fue la compensación por su voto determinante en la elección del Alcalde.

Por tanto como lo litigioso en esta casación se centra en si la anulación de esos cargos implicó la pérdida de derechos políticos y económicos consustanciales a la condición de concejal, la conclusión es negativa, luego se confirma la sentencia impugnada siguientes: primer Teniente de Alcalde y la retribución que conlleva de 350 euros al mes; Concejal delegada del Área de Promoción Económica y Turismo, Sanidad y Tránsito; miembro de la Junta de Gobierno Local; representante de la Corporación en la Asamblea General del Consorcio de Bomberos de Valencia y en la Dirección General de Prevención, Extinción de Incendios y Emergencias de la Generalitat Valenciana con 42 euros por desplazamiento y el de Tesorera-depositaria, con retribución de 150 euros al mes.

3 Por el contrario y de conformidad con lo razonado, se estima el recurso de casación -y en parte el de apelación-respecto de la integración de la concejala no adscrita en las comisiones informativas. En este caso se crearon tres comisiones, formadas cada una por el alcalde y seis concejales, de estos tres eran del PP, dos de la coalición de gobierno -Compromís y PSPV-PSOE- y uno la concejal no adscrita, luego el reparto fue proporcional.

REVISIÓN DE OFICIO. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA REQUERIR A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL LA REVISIÓN DE OFICIO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1396/2020 de 26 de octubre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1443/2019.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

La cuestión de interés casaciones consiste en determinar la Junta de Andalucía (en la sentencia que analizamos) puede ser considerada interesada a los efectos del art. 102 Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en el supuesto examinado, en la actualidad, artículo 106 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común), para solicitar al Ayuntamiento de Sayalonga, que inicie la revisión de oficio de un acto consistente en la concesión de licencia, que se considera incurre en causa de nulidad.

La Sala del TS ratifica la doctrina establecida en su sentencia de 12 de abril de 2016: “no cabe reconocer legitimación para instar la revisión de oficio de las disposiciones generales ni a los particulares ni a aquellas Administraciones distintas de la autora de la disposición general, pues con ello se reconocería algo que el artículo 102 de la Ley 30/1992 ha limitado expresamente a la propia Administración autora del acto. Y en cuanto a la solicitud de revisión de oficio del Acuerdo de subdivisión de la unidad de ejecución UE4 en tres unidades de ejecución, por entender que se trata de una petición de revisión de oficio de un acto administrativo singular, no teniendo la consideración de interesado la Administración no autora del acto, pues tal "concepto de interesado no ampara la inclusión de la mera defensa de la legalidad efectuada por la Administración competente en una materia, si no es en la medida y por el procedimiento que una disposición de carácter general así lo ha establecido, tal y como ocurre en el art. 65 de la LBRJ y concretamente en el art. 63, el cual reconoce legitimación a la Administración del Estado y Autónoma para impugnar actos y acuerdos de las entidades (locales) que vulneran el ordenamiento jurídico", pues reconocer legitimación en el procedimiento del artículo 102 de la Ley de Bases de Régimen Local a la Administración Autónoma en base a la mera defensa de la legalidad supone minimizar

de forma absoluta el papel de la LBRL en la regulación de las relaciones entre administraciones Local, Estatal y Autonómica, cuando de actos presuntamente nulos se tratase, pues fácilmente cabe pensar que nadie acudirá a los preclusivos plazos contemplados en aquella cuando mantenga abierta la generosa posibilidad del procedimiento de revisión de oficio". Por lo que la sentencia concluye afirmando la ausencia de legitimación "ad causam" de la Administración recurrente.

Continúa diciendo la S. que comentamos que esta pauta interpretativa nos confirma la falta de legitimación de la Administración autonómica para requerir a la Administración local la utilización de la vía prevista en el artículo 102 de la LRJPA (hoy 106 de la LPAC), debiendo, por el contrario, someterse a los específicos plazos de impugnación previstos en el artículo 65 de la LBRL.

Las referencias a diversos preceptos tanto estatales (218 del ROF o 187 del TRLS76) como autonómicos andaluces (190 de la LOUA) sólo ponen de manifiesto la competencia ---y las potestades administrativas--- de las citadas Administraciones en defensa de la legalidad urbanística, pero no las habilitan para la utilización de la restrictiva vía del requerimiento de revisión de oficio, a las Administraciones locales, cuyo control, en su caso, sólo puede encauzarse, a través del artículo 65 de la LBRL.

**ORDENANZAS MUNICIPALES. ORDENANZA DE RESIDUOS MUNICIPALES.
IMPOSICIÓN A LOS PRODUCTORES DE RESIDUOS COMERCIALES SU
INCORPORACIÓN OBLIGATORIA AL SERVICIO MUNICIPAL DE RESIDUOS
ESTABLECIDO EN LA ORDENANZA. CONFORMIDAD A DERECHO. INTERÉS
CASACIONAL**

Sentencia número 1420/2020 de 29 de octubre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1371/2018.

Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego.

El Ayuntamiento de Calviá aprobó una Ordenanza municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios público. Esta ordenanza al amparo de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (en adelante LRSC), se imponía la incorporación obligatoria al servicio municipal de recogida de residuos, de todos los productores de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados por las industrias.

Esta posible incorporación obligatoria deriva de lo dispuesto en el art. 12.5.c) de la LRSC conforme a la cual las Entidades Locales podrán: "Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los

productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos".

El objeto del interés casacional consiste en determinar si la expresión "en determinados supuestos" recogida en el artículo 12.5.c).2º de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados puede interpretarse en el sentido de permitir que la incorporación obligatoria al sistema de gestión de residuos municipal de los productores de residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias abarque a todos ellos, o bien es preciso que las respectivas ordenanzas municipales detallen los distintos sectores concretos de productores del municipio que quedan obligados a dicha incorporación o, al menos, a que hagan una referencia, cuando menos genérica, a los supuestos en que procederá dicha incorporación obligatoria al sistema de gestión de residuos municipal.

Estamos ante una Ordenanza municipal, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Su artículo 25.2.b establece : "2.- El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. (...).

b.- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas".

Y el artículo 26 de esta Ley 7/1985, dispone la prestación, "en todo caso" por los Ayuntamientos del Servicio de "recogida de residuos", y si el municipio tiene una población superior a 5.000 habitantes, "además (...) tratamiento de residuos". Y al ser ésta "una competencia municipal propia de carácter obligatorio", es un derecho y un deber de los vecinos, "exigir tal prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público", art. 18.1.g Ley 7/1985)

Esta es la realidad normativa municipal referida al tema que nos ocupa. Clara y contundente, y que hay que ponerla en relación con la normativa europea, estatal y autonómica.

Como normativa estatal, hemos de citar la Ley 10/1988, de 21 de abril, de Residuos, derogada expresamente por la Ley 22/2011, (disposición derogatoria única), pero en cuyo desarrollo reglamentario se dictó el RD 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que regulaba la eliminación de residuos mediante depósito en vertederos, vigente en la época de los hechos, pero derogado por el RD 646/2020, de 7 de julio, del mismo título, aprobado por el Gobierno en desarrollo de la Disposición Final Tercero de la Ley 22/2011. Por alcanzar a la gestión de residuos (Anexo I,5), debe citarse el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

El año 2019, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares aprobó la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de dichas islas. Su artículo 12 establece lo siguiente: "Competencias de los municipios.

Son competencias de los municipios:

a) Como servicio obligatorio, la recogida y el transporte de los residuos domésticos no peligrosos y peligrosos generados en los domicilios de la ciudadanía, los comercios y los servicios, en los términos establecidos en los planes de prevención y gestión de residuos y en sus ordenanzas y reglamentos.

b) Como servicio no obligatorio, la recogida y el transporte de los residuos comerciales no peligrosos y de los residuos domésticos no peligrosos procedentes de industrias, sin perjuicio de la previsión del artículo 12.5.c).2.º de la Ley 22/2011, mientras los municipios puedan gestionarlos por sí mismos.

La adscripción obligatoria de los productores de estos residuos al servicio municipal únicamente puede acordarse de manera motivada y justificándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia.

En cualquier caso, los productores quedan obligados a la separación en las fracciones establecidas por ley y a justificar su gestión correcta".

En relación a las normas estatales y autonómicas antes mencionadas, entre otras directivas de la UE reviste especial importancia la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento y del Consejo, de 19 de noviembre, cuya transposición tiene lugar en la Ley 22/2015.

El art. 3 de la Directiva define como "10) Recogida: operación consistente en juntar residuos, incluida su clasificación y almacenamiento iniciales con el objeto de transportarlos a una instalación de tratamiento de residuos". Y como "9) gestión de residuos: la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente".

Y cuando la entidad local, (art. 12.5 Ley 22/2011), "establezca su propio sistema de gestión, (que se recuerda, es más que la recogida y transporte), podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos".

En la ordenanza municipal, el art. 4.1 se refiere al servicio de recogida de residuos como obligación, mientras que en el mismo artículo, al regular la gestión de los residuos, lo sujeta a expresa motivación "por razones de eficiencia y economía de escala".

Igual distinción entre Recogida y Gestión de Residuos (recogida, servicio obligatorio), gestión (no obligatorio, pero que puede imponerse de manera motivada), en la Ley autonómica balear 8/2019, antes citada.

Por lo expuesto, es incuestionable concluir que la gestión de residuos, (el ciclo completo de los mismos), no es un servicio obligatorio para el Ayuntamiento de Calviá y para los productores, sino potestativa su imposición cuando se motive suficientemente.

En la Ley 22/2015, en su artículo 3, se define como "ñ. Recogida: la operación consistente en el acopio de residuos, incluida la clasificación y almacenamiento iniciales para su transporte a una instalación de tratamiento". Y como "m: gestión de Residuos: la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente".

La Ordenanza Municipal parcial e indirectamente impugnada en esta casación, reitera en su artículo 2 la misma definición de "Recogida" que la que se acaba de transcribir en la Ley 22/2011, y lo mismo realiza respecto de la "gestión de residuos".

Se ha expuesto lo anterior, pues ayudará en la interpretación del art. 12.5.c Ley 22/2011: La recogida (y el transporte) de residuos es lo que podríamos denominar fase inicial respecto de los vertidos, (servicio obligatorio municipal) mientras que la gestión de residuos abarca más, sería el ciclo completo, (servicio potestativo municipal), y es que el artículo 12.5 Ley 22/2015 distingue entre la recogida, que es un servicio obligatorio, (letra a), y la gestión de los residuos, que la Ley dice: "Las Entidades Locales podrán [...] (letra c)".

Y en el presente asunto, se trata del servicio de gestión de residuos (es decir, el ciclo completo), en un Ayuntamiento de 60.000 habitantes, como Calviá, que el Ayuntamiento ha querido asumir de forma motivada, basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia, criterios acreditados, tras razonarlo, en la sentencia impugnada, y que precisamente por esos criterios, motivados suficientemente, atendiendo el ámbito en el que se motivan, y "teniendo siempre en cuenta los principios rectores de la política social y económica del capítulo II (sección 1ª), como la protección de la salud-artículo 43 y el medio ambiente -artículo 45 que demandan una interpretación de las normas invocadas a la luz de los mentados derechos", la incorporación obligatoria a dicho sistema de gestión a todos los productores de residuos en el ámbito municipal concreto, es conforme a derecho.

En conclusión, la incorporación obligatoria al servicio de gestión municipal de residuos establecido en la Ordenanza Municipal de residuos, a todos los supuestos, y a todos los productores, es conforme a derecho, al estar suficientemente motivada dicha incorporación al servicio de gestión por los criterios de eficiencia y eficacia apreciados en la sentencia impugnada.

La respuesta del TS a la cuestión de interés casacional, es la siguiente:

El artículo 12.5.c Ley 22/2011, en relación a la normativa expuesta, debe interpretarse en el sentido que, establecido por el Ayuntamiento en su ordenanza municipal de residuos, el servicio de gestión de residuos, en base a criterios de mayor eficiencia y economía suficientemente acreditados, puede imponerse la incorporación obligatoria a este servicio de gestión de residuos a todos los supuestos de productores en

dicho ámbito municipal. Es decir, "en determinados supuestos" puede ser determinado como extensivo, tras los informes municipales apreciados, a todos los supuestos de productores de residuos.

FUNCIÓN PÚBLICA. EL PERSONAL LIBERADO SINDICAL PUEDE, EN DESARROLLO DE SU ACTIVIDAD SINDICAL DESEMPEÑAR LABORES DE ASESORAMIENTO JURÍDICO AL SINDICATO Y SUS AFILIADOS, CUANDO LAS REALIZA SIN PERCIBIR REMUNERACIÓN. NO VULNERA LA LEY DE INCOMPATIBILIDADES. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1445/2020 de 4 de noviembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 3721/2018.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

La cuestión objeto de interés casacional consiste en determinar si al personal al servicio de la Administración Pública liberado sindical que presta servicios en desarrollo de su actividad sindical le resulta o no de aplicación la normativa sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y más, concretamente, el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, 26 de diciembre, Incompatibilidades del Personal de las Administraciones Públicas cuando desempeña labores de asesoramiento jurídico al sindicato y sus afiliados.

El TS dice que para solventar la cuestión hay que recordar cuál es el sentido de las incompatibilidades y si la actividad de que se debate es la privada a que alude el artículo 16.4 de la referida Ley. Y para ello, es menester determinar si dentro de la acción sindical cabe el asesoramiento jurídico y precisar la posición de los liberados sindicales.

En el caso enjuiciado el TS tiene en cuenta que no se trata aquí del ejercicio privado de la abogacía por una empleada pública que es licenciada en Derecho, ni tampoco de que ejerza labores de asistencia jurídica en cualquier asunto planteado por los afiliados o por el sindicato, con independencia de su naturaleza. Solamente se habla del asesoramiento jurídico extraprocésal y procesal al sindicato o a sus afiliados en materias laborales o sindicales. Es claro, igualmente, que el liberado no ha percibido por su actuación de asesoramiento jurídico ninguna retribución ni del sindicato al que pertenece ni de los afiliados a los que ha defendido, por lo que se habla, pues, de una actividad retribuida por quienes reciben la asistencia jurídica. Asimismo, la cuantía del complemento específico, en este supuesto, es del 41,84 por 100, cuando el artículo 16.4 de la referida Ley dispone que podrá reconocerse compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complementos específicos, o concepto equiparable, cuya cuantía no

supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

La incompatibilidad que contempla tiene, en lo que ahora importa, dos características. Por un lado, la que determina la cuantía del complemento específico, la cual responde a los singulares cometidos del puesto de trabajo que lo tiene asignado, a la dificultad que implica su desempeño y también a las incompatibilidades que conlleva, conforme a los artículos 22.3 y 24 del Estatuto Básico del Empleado Público. Y, por el otro, se refiere a una segunda actividad. Es decir, contempla el supuesto en el que el empleado público adscrito a un puesto de trabajo con un complemento específico de esa naturaleza, además de ejercer las funciones propias del mismo, pretende ejercer otra actividad fuera de la Administración.

Por otra parte, la actividad o acción sindical es, naturalmente, la que se dirige a la promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores y se manifiesta el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y las Leyes.

El artículo 2.2 d) de la Ley Orgánica 11/1985 lo deja claro cuando dice que:

"El ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes".

Ese "en todo caso", pone de manifiesto que hay más formas de actividad sindical y entre ellas se encuentra, sin duda, la de asesorar jurídicamente al propio sindicato y a sus afiliados en las cuestiones que afectan a la actuación de aquél y a los derechos y deberes derivados de la relación de servicio del empleo público. Es, en efecto, una forma de contribuir a la promoción de los intereses de los empleados públicos y que ampara el artículo 7 de la Constitución y así viene a reconocerlo la Administración foral cuando admite que los sindicatos pueden prestar ese asesoramiento.

La actividad desarrollada por la liberada sindical consiste en el asesoramiento jurídico, tanto extraprocésal como procesal, a AFAPNA y a sus afiliados. Es una actividad que no realiza en provecho propio mediante una remuneración satisfecha por los asesorados o por el sindicato, ni se extiende a cuestiones ajenas a las propiamente laborales y sindicales, ni a sujetos distintos de AFAPNA y de sus miembros en esas exclusivas materias. No es, pues, la actividad privada que contempla el artículo 16.4 de la Ley 53/1984. Es, por el contrario, una actividad que, en sí misma, no está vedada al sindicato ni prohibida su realización por empleados públicos que no perciban el complemento específico igual o superior al 30 por 100 del sueldo base. Y no es la actividad prevista por ese precepto porque no implica beneficio particular para quien la realiza y, además, no entra en conflicto con los intereses públicos que fundamentan las incompatibilidades. Es cierto que el asesoramiento jurídico, normalmente, se dirigirá a la defensa del sindicato o de sus afiliados frente a la Administración, pero la función de los sindicatos es defender a los trabajadores normalmente frente al empleador y aquí lo

es la Administración. Tampoco sufre la eficacia de la actuación administrativa vinculada al puesto de trabajo de la liberada porque no lleva a cabo las funciones propias del mismo sino que está dedicada exclusivamente a la actividad o acción sindical.

En consecuencia, el TS responde a la cuestión casacional diciendo que, en las concretas condiciones que se han señalado, al personal al servicio de la Administración Pública liberado sindical a jornada completa que presta servicios en desarrollo de su actividad sindical no le resulta aplicable el artículo 16.4 de la Ley 53/1994 26 de diciembre, Incompatibilidades del Personal de las Administraciones Públicas, cuando, sin percibir remuneración de éstos, desempeña labores de asesoramiento jurídico al sindicato y sus afiliados.

OPOSICIONES. EJERCICIO TEÓRICO. TODOS LOS TEMAS QUE SEAN OBJETO DE EXPOSICIÓN POR LOS ASPIRANTES DEBEN DE RESPONDER A ENUNCIADOS Y CONTENIDOS CONCRETOS DEL TEMARIO O PROGRAMA CONTENIDO EN LAS BASES. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1455/2020 de 5 de noviembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5229/2018.

Ponente: José Luís Requero Ibáñez.

La Comunidad Autónoma de Asturias convocó pruebas selectivas para el ingreso en el Cuero de Técnicos Superiores, Escala de Veterinarios. La tercera prueba de las tres eliminatorias de la fase de oposición, “consistirá en desarrollar por escrito 2 temas de carácter general cuyo contenido decidirá el Tribunal antes del comienzo, relacionados aunque no coincidentes con enunciados concretos del Programa anexo a esta convocatoria”, y que antes del inicio de la prueba el tribunal calificador “determinará los criterios de corrección para la valoración de los conocimientos teóricos de los temas o materias que hayan conformado el ejercicio”. La Sala de Instancia anuló el párrafo “consistirá en desarrollar por escrito 2 temas de carácter general cuyo contenido decidirá el Tribunal antes del comienzo, relacionados aunque no coincidentes con enunciados concretos del Programa anexo a esta convocatoria”.

La cuestión objeto de interés casacional es si en los procesos selectivos de acceso al empleo público, resulta compatible con los límites de la discrecionalidad técnica del órgano de selección y el principio de seguridad jurídica, el establecimiento de pruebas que tuvieran por objeto el desarrollo escrito de temas de carácter general que estuvieran relacionados, aunque no fueran coincidentes, con los enunciados concretos del programa de la convocatoria.

La S. de Instancia consideró que desde el principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución) se plantea si es compatible con los límites de la discrecionalidad técnica del tribunal calificador si prevista en la convocatoria un temario, el ejercicio teórico puede consistir no en la exposición de temas previstos en el temario de la oposición elegidos por sorteo, sino dos temas que elabora el tribunal calificador "relacionados" con el temario pero sin coincidir con sus concretos enunciados.

Respecto de ese temario la administración convocante goza de discrecionalidad para diseñarlo, siempre, por supuesto, relacionándolo con los conocimientos que se precisan para ejercer la función que se desarrolla en el Cuerpo o Escala al que se aspira. También desde esa discrecionalidad puede configurarlo mediante una relación de temas con un enunciado abierto, valorando cómo el aspirante les dé contenido, o bien puede concretarlos en epígrafes más o menos amplios o muy concretos por referirse a puntos esenciales e ineludibles.

Se diseñe como se diseñe el ejercicio teórico el aspirante debe tener la certeza de que son esas y no otras las materias cuyo conocimiento debe demostrar. La seguridad jurídica del proceso selectivo pasa también por saber a qué atenerse en cuanto a qué conocimientos debe demostrar en un proceso en el que se juega su esfuerzo y futuro profesional.

El carácter vinculante del temario no va en detrimento de la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores. Ahora bien, tratándose de un ejercicio puramente teórico en el que hay un temario publicado sobre el que pivota la convocatoria, no cabe extender, sin riesgo, la discrecionalidad técnica del tribunal calificador al punto de apoderarle para que fije los temas sobre los que el aspirante debe demostrar sus conocimientos teóricos: de hacerse, ese aspecto más que un juicio o decisión científica o técnica propia de esa discrecionalidad, implicaría que la administración convocante hace una suerte de delegación en el tribunal calificador para que complete o reelabore las bases, con lo que el temario publicado pasa a tener un valor referencial.

Lo expuesto no lleva a dar un valor absoluto a la memorización de contenidos para su exposición en un ejercicio teórico pues las bases pueden prever estándares para juzgar la calidad de la exposición teórica como pauta de valoración para el tribunal calificador y de orientación para el aspirante.

El TS fija como doctrina en este asunto que es contrario a la seguridad jurídica del proceso selectivo que se apodere al tribunal calificador para que fije como temas objeto de exposición otros no expresamente previstos en el temario, aun relacionados con él, quedando ese temario no como la pauta de los conocimientos teóricos que deben demostrarse sino como referencia.

ORDENANZAS FISCALES. NO PUEDE SER OBJETO DE ALEGACIÓN EN LA IMPUGNACIÓN INDIRECTA DE LAS ORDENANZAS FISCALES LA IMISIÓN O

INSUFICIENCIA DE LOS INFORMES TÉCNICO ECONÓMICOS, SIN MÁS. SI ES POSIBLE DICHA ALEGACIÓN SI SE CUESTIONA UNO DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES CONFORMADOR DE LA TASA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1468/2020 de 6 de noviembre de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6474/2018.

Ponente: José Antonio Montero Fernández.

La cuestión casacional consiste en determinar si con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal, en el caso que nos ocupa, tasa, cabe alegar la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLRHL, por entenderse que se trata del incumplimiento de un requisito sustantivo determinante de un elemento esencial del tributo; o, si por el contrario, no cabe tal invocación por constituir un mero vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general.

El TS considera que en lo que hace a una tasa local, la Ordenanza fiscal es ciertamente un requisito formal legalmente dispuesto para que esta clase de tributo pueda ser establecido y exigido (artículo 15.1 de la TRLRHL); pero también constituye un instrumento normativo para determinar sus elementos esenciales (artículo 16.1.a) del mismo texto legal). Y en la determinación de estos últimos tal Ordenanza fiscal no puede contradecir la ley reguladora de los mismos, pues así resulta del principio de jerarquía normativa y del mandato de reserva de ley tributaria que proclaman la Constitución y la Ley General tributaria (artículos 9.3, 31 y 133 CE y 8 LGT). Esa doble faceta que presenta la Ordenanza fiscal hace que el mecanismo procesal legalmente establecido para hacer valer los vicios formales acaecidos durante su procedimiento de elaboración sea el recurso contencioso administrativo directo que la Ley reguladora de esta jurisdicción dispone contra las disposiciones generales de rango inferior a la ley; y que, en principio, resulte inadmisibles utilizar la vía de impugnación indirecta contra una Ordenanza fiscal para hacer valer esos vicios formales.

Sin embargo, no son meros vicios formales de la Ordenanza y sí vicios sustantivos, susceptibles por ello de impugnación indirecta, la inclusión en su texto normativo de hechos o magnitudes económicas, para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria, que no resulten debidamente justificados, en los informes técnico-económicos o en la memoria económico financiera que a tal efecto disponen los artículos 25 TRLRHL y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, a efectos de lo siguiente:

- Que tales hechos o magnitudes económicas son el resultado de haber observado debidamente el principio ecuación costes/ingresos establecido en el artículo 24.2 del citado TRLRHL.

- Y que, una vez cumplidas las exigencias que conlleva esa ecuación, la desigual fijación del importe de las cuotas individuales que sea establecida por razones de capacidad económica sí cumple con las pautas de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad que se indican en el siguiente fundamento de derecho de esta sentencia.

En la impugnación indirecta será carga del accionante determinar y acreditar: el elemento legal que resulta vulnerado y es determinante de la invalidez de la liquidación directamente impugnada; la concreta ilegalidad que se imputa a la Ordenanza fiscal; y la relación causal existente entre esta imputación y la disconformidad a Derecho de la liquidación o acto de aplicación de esa Ordenanza.

Y, en consecuencia, responde el TS a la cuestión casacional dicente que con ocasión de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal -como en este caso la reguladora de la tasa referida-, no cabe alegar, sin más, la omisión o la insuficiencia de los informes técnico económicos a que se refiere el artículo 25 del TRLHL en la elaboración de la Ordenanza, por tratarse de un vicio formal del procedimiento y, como tal, no susceptible de alegación en la impugnación indirecta de una disposición general; sin embargo, si es posible dicha alegación si se cuestiona uno de los elementos esenciales conformador de la tasa, imprescindible para la determinación de la deuda tributaria, en tanto que en los informes técnicos debe contenerse los criterios determinantes de la fijación de dichos elementos o características definitorias de la tasa, correspondiéndole la prueba de la insuficiencia a quien impugna la liquidación.

HACIENDAS LOCALES. DEVOLUCIÓN DE INGRESOS INDEBIDOS POR EL ICIO POR NO EJECUCIÓN DE LA OBRA. PRESCRIPCIÓN. CÓMPUTO DEL DIES A QUO

Sentencia número 1486/2020 de 11 de noviembre de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4421/2019.

Ponente: Francisco José Navarro Sanchís

La cuestión casacional consiste en determinar si a efectos de fijar el dies a quo del cómputo del plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras -en aquellos casos en los cuales las obras no se ejecutan, por desistimiento del solicitante-, debe atenderse al transcurso del plazo de otorgamiento de la licencia -o, en su caso, de su prórroga- o es necesario un acto formal de declaración de caducidad de ésta por parte del Ayuntamiento, sin el cual no llegaría a acaecer dicho dies a quo.

La respuesta que da el TS es que a efectos del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos del Impuesto sobre

Construcciones, Instalaciones y Obras, en aquellos casos en los que las obras no se ejecutan por desistimiento del solicitante, es necesario que exista un acto expreso de desistimiento o renuncia por el solicitante de la licencia de obras, o un acto formal de declaración de la caducidad de la licencia por parte del Ayuntamiento, pues tales actos suponen la constancia de que la obra no se va a ejecutar y que, por tanto, no se va a realizar el hecho imponible del citado impuesto.

URBANISMO. CUOTAS DE URBANIZACIÓN. PRESCRIPCIÓN. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1964 DEL CÓDIGO CIVIL. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1491/2020 de 11 de noviembre de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1150/2019.

Ponente: Ángeles Huet de Sande

La cuestión casacional consiste en determinar cuál es el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización, si es el previsto en la Ley 47/03, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o el previsto para las acciones personales en el art. 1964 del Código Civil.

El TS reitera y confirma el criterio jurisprudencial sobre la naturaleza no tributaria de las obligaciones urbanísticas, pues de acuerdo con una constante jurisprudencia, la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido, pues se trata de obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de propiedad en el ámbito de la función pública de ordenación territorial y urbanística llevada a cabo por la Administración en virtud de las facultades de planificación y ejecución que le atribuyen las normas sectoriales.

El TS responde que el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el de quince años (cinco tras la vigente redacción del artículo 1964 del Código Civil) previsto para las acciones personales en el art. 1964 del Código Civil.

HACIENDAS LOCALES. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LA TASA POR UTILIZACIÓN PRIVATIVA O APROVECHAMIENTO ESPECIAL DEL VUELO, SUELO Y SUBSUELO DE LA VÍA PÚBLICA PARA TRANSPORTE DE ENERGÍA

ELÉCTRICA, GAS O HIDROCARBUROS, SE CONSIDERA MOTIVADO EL PRECEPTIVO INFORME TÉCNICO ECONÓMICO AUNQUE NO CONTENGA LA CUANTIFICACIÓN DEL MÓDULO BÁSICO DE REPERCUSIÓN EN EL MUNICIPIO Y DE LOS COEFICIENTES EMPLEADOS PARA LA VALORACIÓN DEL SUELO CON CONSTRUCCIONES. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1501/2020 de 12 de noviembre de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 3637/2019.

Ponente: Nicolás Antonio Maurendi Guillén

La cuestión casacional consiste en determinar si los informes técnico-económicos a los que se refieren los artículos 25 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos del Estado, que deben incorporarse a los expedientes de aprobación de las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público pueden considerarse motivados cuando la determinación del módulo básico de repercusión del suelo (MBR) y del módulo básico de construcción (MBC) se efectúan por remisión a la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, modificada por la Orden EHA/2816/2008, y a la Ponencia de Valores del Municipio.

Y fija el TS la siguiente doctrina: en orden a la cuantificación de una tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, debe considerarse motivado un informe técnico económico aunque este no contenga la expresión numérica del MBR y de los coeficiente empleados para la valoración del suelo con construcciones; porque estas cifras se pueden obtener acudiendo a la Orden EHA/3188/2006 y a la ponencia de valores del municipio.

HACIENDAS LOCALES. ICIO SUSTITUTO DEL CONTRIBUYENTE. SE PUEDE OTORGAR TAL CONDICIÓN A QUIEN EJECUTA LAS OBRAS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 4291/2020 de 19 de noviembre de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4291/2019.

Ponente: Ángel Aguallo Avilés.

La cuestión objeto de interés casacional son dos: a) Determinar si la figura del sustituto del contribuyente, prevista en el artículo 101.2 del TRLRHL puede ser atribuida a un tercero, cuando el dueño de la obra y sujeto pasivo, a título de contribuyente, fue quien solicitó la licencia de obras, y b) En caso de que se diera respuesta afirmativa a la anterior pregunta, determinar si un tercero a quien se le encarga la ejecución de las obras con posterioridad a la solicitud de la licencia puede incurrir en algún presupuesto legal que le haga ocupar la posición del sustituto del contribuyente, conforme al expresado precepto.

El TS, resuelve que de conformidad con los artículos 100.1 y 101.2 del TRLRHL, en el ICIO se puede otorgar la condición de sustituto del contribuyente a quien ejecuta las obras, con independencia de que el dueño de las mismas haya solicitado previamente la licencia de obras o presentado las autoliquidaciones, o se hubiera iniciado con él un procedimiento de aplicación de los tributos.

FUNCIÓN PÚBLICA. ES DE APLICACIÓN LAS NORMAS, PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL PERSONAL LOCAL, LA NORMATIVA DE LA CORRESPONDIENTE COMUNIDAD AUTÓNOMA PARA REGULAR EL RÉGIMEN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA, AUNQUE LA NORMATIVA AUTONÓMICA NO DISPONGA DE REGULACIÓN ESPECÍFICA PARA LOS FUNCIONARIOS LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1601//2020 de 25 de noviembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 408/2019.

Ponente: José Luis Requero Ibáñez.

En la instancia se impugnó el Decreto 1350/2015, de 17 de febrero, del Ayuntamiento de Vélez-Málaga por el que se aprueban las bases de la convocatoria para la provisión por el turno de promoción interna de varias plazas vacantes en la plantilla de personal funcionario, de Auxiliar Administrativo y Técnico de Grado Medio en Economía y Administración.

La Junta de Andalucía impugnó las bases 3, 7 y 8. Entendía que infringen el Reglamento General de ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 2/2002, de 9 de enero, y basó su impugnación en la interpretación del artículo 134.2 del texto refundido de las disposiciones legales

vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Dentro del régimen aplicable al personal al servicio de las Entidades locales, tal precepto se ubica en sede de disposiciones comunes a los funcionarios de carrera.

La cuestión litigiosa se centró en si cabe oponer a las Bases una reglamentación - el citado Reglamento autonómico de Ingreso- cuyo ámbito de aplicación no se extiende también a los funcionarios locales del ámbito territorial de Andalucía. Esto es así puesto que su artículo 1 prevé que es aplicable a los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía y con carácter supletorio para todos los funcionarios al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía no incluidos en su ámbito de aplicación.

Prevé el citado precepto lo siguiente: "2. Serán aplicables las normas de la presente Ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente, el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre [actualmente, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo], por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado".

La cuestión de interés casacional se ciñe a interpretar si el inciso "en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma". En concreto si esa reglamentación se refiere a una eventual normativa autonómica específicamente reguladora del régimen de la función pública local o cabe referirla a la regulación de la función pública autonómica en general.

El TS declara que el inciso "en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma" del artículo 134.2 del TRRL se interpreta en el sentido de que cabe referir esa reglamentación como normativa supletoria de primer grado, a la que dicte cada Comunidad Autónoma para regular el régimen de la función pública de la propia administración autonómica.

FUNCIÓN PÚBLICA. PARA EL INGRESO POR EL SISTEMA GENERAL DE ACCESO LIBRE EN LA ESCALA DE TÉCNICOS FACULTATIVOS SUPERIORES DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL MINISTERIO DE FOMENTO, ES NECESARIO EL MÁSTER QUE HABILITE PARA EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN REGULADA DE INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1679//2020 de 4 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5635/2018.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

La cuestión objeto de interés casacional es la relativa a la interpretación que ha de otorgarse al artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (hoy, mismo artículo de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), en detalle, si para el ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, es bastante estar en posesión o cumplir los requisitos necesarios para obtener el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Grado a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, o si es necesario el Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

El TS declara que aun siendo cuestiones distintas el ejercicio de una profesión regulada --y no hay controversia sobre que lo sea la de ingeniero industrial-- y la titulación necesaria para el acceso a un cuerpo o escala, no pueden ser disociadas cuando se trata de establecer qué requisitos de titulación se han de reunir para ingresar, precisamente, en un cuerpo funcional que se corresponde con esa profesión. No se advierte que adoptar esa perspectiva contravenga el artículo 26 de la Ley 30/1984,

pues no está en juego la asignación a un cuerpo funcional de facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos, que es lo que proscribe ese precepto, sino qué titulación es precisa para formar parte del Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado cuyos integrantes desempeñarán, desde los puestos de trabajo que desempeñen, los cometidos propios de los mismos sin suplantarse o sustituir a esos órganos.

Pues bien, sentada esa premisa, es verdad que el artículo 15.4 del Real Decreto 1393/2007 obliga al Gobierno a establecer qué títulos habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas y que el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 incluye entre ellas la de ingeniero industrial y señala que la titulación universitaria necesaria para ejercerla es la de master con no menos de 300 créditos. Es igualmente cierto que el Anexo VIII del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, fija el nivel de formación para la profesión de ingeniero industrial en el previsto en su artículo 19.5. Es decir, el que aporta un

"Título expedido por la autoridad competente de un Estado miembro que acredite que el titular ha superado un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, o de una duración equivalente si se trata de estudios seguidos a tiempo parcial, en una Universidad, en un Centro de Enseñanza Superior o en otra Institución

de nivel equivalente y, en su caso, que ha superado la formación profesional que sea exigible además de dicho ciclo de estudios postsecundarios".

Conviene advertir que este Real Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI). Ahora bien, su artículo 19.5 es de idéntico tenor al del Real Decreto 1837/2008 y su disposición derogatoria deja vigente, entre otros, el Anexo VIII de este último.

En fin, la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, dictada en virtud del Real Decreto 1393/2007 y en concordancia con el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de ingeniero industrial, los cuales han de suponer los 300 créditos europeos como mínimo y la presentación de un trabajo fin de master.

En definitiva, no parece haber duda de que el ejercicio de la profesión regulada de ingeniero industrial requiere, conforme a las determinaciones del Derecho de la Unión Europea, una titulación que no se corresponde con la de grado. Sentada esa conclusión, se debe añadir que tal requisito no puede no integrarse en el régimen específico de un cuerpo especial como el de Ingenieros Industriales del Estado. La solución defendida con inteligencia por el escrito de interposición no es inevitable a la luz del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público. No lo es porque, aunque no haya un precepto de una ley que establezca la exigencia de titulación fijada en la Orden recurrida, ésta cuenta con la cobertura que le supone el régimen específico del Cuerpo en el que han de tenerse por integradas las reglas contenidas en las disposiciones reglamentarias expuestas, entre ellas las que resultan de la incorporación de Directivas de la Unión Europea.

La respuesta del TS a la cuestión de interés casacional es que para el ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, es necesario el Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.



CONVOCATORIAS

Orden de 1 de septiembre de 2020, Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan ayudas, en concurrencia no competitiva, a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas. [BOJA núm. 174 de 8 de septiembre de 2020](#)

Convocatoria europea dotada de 1.000 millones para impulsar la transición ecológica y digital. [Esmart City de 18 de septiembre de 2020.](#)

Nuevas convocatorias de subvenciones 2020 del programa Empleaverde. [Esmart City de 14 de octubre de 2020.](#)

Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Agencia Andaluza de la Energía (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para los años 2020 y 2021 los incentivos para la rehabilitación energética de edificios existentes en Andalucía acogidos al Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto. [BOJA núm. 210 de 29 de octubre de 2020.](#)

El programa europeo COSME subvenciona soluciones de Compra Pública de Innovación. [Esmart City de 11 de noviembre de 2020.](#)

Abierto el plazo de renovación de la distinción ‘Ciudad de la Ciencia y la Innovación’. [Esmart City de 2 de diciembre de 2020.](#)

Diputación Provincial de Granada. Delegación de Empleo y Desarrollo Sostenible. Convocatoria [Premios Sabor Granada a los Mejores Aceite de Oliva Virgen Extra de la Provincia]. Campaña 2020-2021 (VII Edición). [BOP Granada núm. 214 de 17 de diciembre de 2020.](#)

Orden de 21 de diciembre de 2020, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para la [rehabilitación de edificios] en la Comunidad Autónoma de Andalucía. [BOJA núm. 250 de 30 de diciembre de 2020](#)

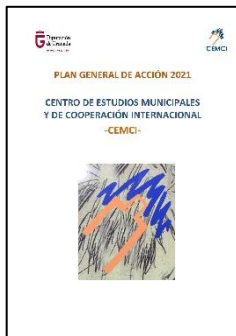
Orden de 21 de diciembre de 2020, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa mediante tramitación anticipada la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para actuaciones acogidas al [Programa de adecuación funcional básica de viviendas del Plan Vive en Andalucía], de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030. [BOJA núm. 250 de 30 de diciembre de 2020](#)

Resolución de 23 de diciembre de 2020, del Instituto Andaluz de la Mujer (Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a asociaciones y federaciones de mujeres para la [realización de proyectos que fomenten la participación social de las mujeres, la promoción de la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres], para 2021. [BOJA núm. 251 de 31 de diciembre de 2020](#)

Orden de 21 de diciembre de 2020, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para la [rehabilitación de viviendas] en la Comunidad Autónoma de Andalucía. [BOJA núm. 251 de 31 de diciembre de 2020](#)

AHORA EN EL CEMCI

PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2021



El día 10 de diciembre de 2020 se aprobó, en sesión ordinaria del Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, el Plan General de Acción del CEMCI para el año 2021 en el que, además de aprobar las acciones formativas que se llevarán a cabo a lo largo de este año, también se aprobó la actualización de la [Guía Académica del Máster en Dirección Pública Local](#), además de otros temas básicos de funcionamiento como el presupuesto del Centro o la Memoria de actividades, entre otros.

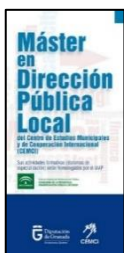
ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS EELL

El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte del CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.



También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

MASTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL



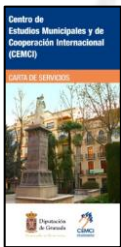
El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online.

Con este Máster pretendemos transmitir unos conocimientos teórico-prácticos necesarios para producir el cambio en el contenido y el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas,

haciéndolas sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad. Por lo tanto se da respuesta con mayor intensidad a los requerimientos que para la dirección pública plantea el Estatuto Básico del Empleado Público.

El Máster se articula en tres niveles correspondientes a diversos escalones de intensidad formativa para completar las 720 horas lectivas totales. Dichos niveles pueden ser realizados de forma autónoma e independiente, de manera que cada alumno podrá elegir el escalón formativo al que desea llegar.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

A través del servicio [Consulta al CEMCI](#) este Centro ofrecerá 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.



GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado [Open Government o Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.
- 5.



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais 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. [Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP \(VIII edición\)](#). Formación virtual. Del 26 de enero al 22 de febrero de 2021
- Webinar local. [El teletrabajo en la administración local](#). Formación virtual. 27 de enero de 2021
- Espacio político local. [Fondos de la Unión Europea y proyectos transnacionales](#). Formación virtual. Del 28 de enero al 11 de febrero de 2021

- La formación paso a paso: talleres. [Concurso de acreedores en los procedimientos tributarios locales \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 2 de febrero al 1 de marzo de 2021
- Máster en dirección pública local. [Diploma de especialización en presupuestos y contabilidad local \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 2 de febrero al 26 de abril de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Responsabilidad patrimonial de la administración \(IX edición\)](#). Formación virtual. Del 3 de febrero al 2 de marzo de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre contratación pública local \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 4 de febrero al 14 de abril de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [La carrera administrativa en la función pública, con particular referencia a los empleados públicos locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 5 de febrero al 4 de marzo de 2021
- Máster en dirección pública local. [Diploma de especialización en planificación y gestión de recursos humanos \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 9 de febrero al 3 de mayo de 2021
- Webinar local. [El papel de los portales de transparencia y de datos abiertos en la crisis del COVID-19](#). Formación virtual. 10 de febrero de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Las novedades de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 11 de febrero al 24 de marzo de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Catastro y entidades locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 12 de febrero al 11 de marzo de 2021
- Máster en dirección pública local. [Diploma de especialización en disciplina urbanística \(III edición\)](#). Formación virtual, Del 16 de febrero al 10 de mayo de 2021
- Webinar local. [Los retos en materia de gestión de los medianos y grandes ayuntamientos](#). Formación virtual. 17 de febrero de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre rendición de cuentas y auditorías en las entidades locales \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 18 de febrero al 28 de abril de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Control interno local con especial referencia al Real Decreto 424/2017 de 28 de abril, por el que se aprueba su régimen jurídico \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de febrero al 18 de marzo de 2021

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [La potestad sancionadora local \(VII edición\)](#). Formación virtual. Del 23 de febrero al 22 de marzo de 2021
- Webinar local. [La contratación como herramienta para hacer frente a la crisis del COVID-19](#). Formación virtual. 24 de febrero de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [La contratación temporal en la administración local \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 26 de febrero al 25 de marzo de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Contratación y licitación electrónica \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 3 al 30 de marzo de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [El empleo temporal en el sector público local](#). Formación virtual. Del 3 de marzo al 6 de abril de 2021
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Régimen jurídico y gestión del padrón municipal \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 4 al 31 de marzo de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión de las ordenanzas locales](#). Formación virtual. Del 5 de marzo al 1 de abril de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el urbanismo \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 9 de marzo al 5 de abril de 2021
- Webinar local. [El liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión pública: estrategias de igualdad real](#). Formación virtual. 10 de marzo de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 11 de marzo al 7 de abril de 2021
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Funciones y habilidades directivas en el ámbito de las entidades locales](#). Formación virtual. Del 16 de marzo al 12 de abril de 2021
- Espacio político local. [El Pleno de una entidad local \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 18 de marzo al 1 de abril de 2021
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión tributaria de los impuestos y las tasas en las entidades locales \(VII edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de marzo al 15 de abril de 2021
- Webinar local. [Determinaciones urbanísticas para favorecer el derecho a la vivienda en el ámbito de las entidades locales](#). Formación virtual. 31 de marzo 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.

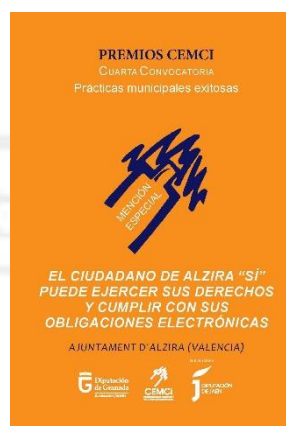
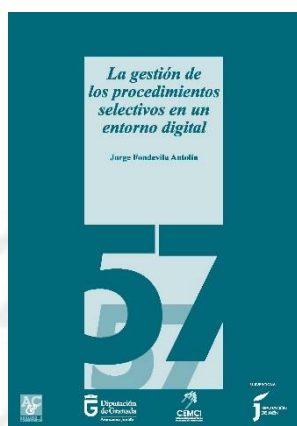


[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen 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 exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria. En particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos. Carmen Rocío Ramírez Bernal. Obra que ha obtenido mención especial en la IV edición de Premios CEMCI.
- Desarrollo local. Gestión e implementación de proyectos.
- Lecciones de organización administrativa.
- Práxis sobre protección de datos en las Entidades locales.
- El funcionamiento de los órganos colegiados locales.

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMAS PUBLICACIONES



EL CIUDADANO DE ALZIRA “SÍ” PUEDE EJERCER SUS DERECHOS Y CUMPLIR CON SUS OBLIGACIONES ELECTRÓNICAS

Ayuntamiento de Alzira

Obra galardonada con Mención Especial en la IV Edición de Premios CEMCI, Modalidad Prácticas Municipales Exitosas

Resumen

Actualmente se está exigiendo a las administraciones que realicen una profunda transformación digital para poner a disposición de los ciudadanos más y mejores servicios digitales, con el objetivo de conseguir municipios más modernos y accesibles, más productivos y eficientes y más participativos y transparentes.

En este contexto, la presente obra se plantea como un proyecto que pueda servir como guía y modelo de gran utilidad a otras Administraciones, sobre todo Locales, en el proceso de mejora de los servicios público.

Este trabajo se trata de un proyecto multidisciplinar, integrador y transversal a toda la organización, que engloba todas las obligaciones legales y de servicio público que se exigen a un ayuntamiento: Web institucional; expediente electrónico; sede electrónica; carpeta ciudadana; factura electrónica; oficina de asistencia en materia de registro; video actas, licitación electrónica; simplificación y reducción de cargas administrativas, sistemas de identificación y firma; esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad; transparencia y participación ciudadana y, por último, proyectos de smartcity.

Índice

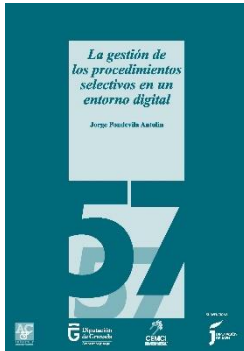
1. Resumen.
2. Introducción.
3. Proyectos de administración electrónica.
4. Proyectos de Smart City.
5. Descripción de las tecnologías digitales aplicadas.

Epílogo.

Bibliografía y fuentes documentales.

Enlaces y URL 's

ÚLTIMAS PUBLICACIONES



LA GESTIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS EN UN ENTORNO DIGITAL

JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

Resumen

Esta obra nace con la doble finalidad de aportar una visión tanto formativa como práctica sobre el uso de medios electrónicos durante el desarrollo de los procesos selectivos en nuestras administraciones públicas.

Su autor hace una amplia reflexión en la que analiza desde los instrumentos electrónicos básicos a utilizar en el desarrollo de los procedimientos de selección y la gestión administrativa digital de los mismos, hasta la transparencia y la protección de datos personales que deben imperar en estos procesos.

Como apunta el autor de esta obra, el uso de medios electrónicos no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento que debe orientarse a conseguir los cambios que la sociedad demandan en sus diferentes aspectos, sin olvidar el marco jurídico en el que se desarrolla, con el cual es necesario mantener una integración eficiente y legal. A lo largo de las páginas de este libro, el autor indagará y aportará algunas alternativas respecto al uso de medios electrónicos en el tema que nos ocupa, el desarrollo de los procedimientos selectivos y en especial, las pruebas no presenciales.

Índice

Introducción: un empleo público para la prestación de servicios públicos en una administración digital

Capítulo I. Un breve examen de los instrumentos electrónicos básicos a utilizar en la gestión y desarrollo de los procedimientos de selección.

Capítulo II. La gestión administrativa digital de los procedimientos selectivos.

Capítulo III. La utilización de medios electrónicos en la celebración de pruebas selectivas.

Capítulo IV. La transparencia y la protección de datos personales en la gestión de los procedimientos de selección.

Bibliografía

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

AGUILÓ CRESPI, Pere

“La iniciación del procedimiento administrativo sancionador en el orden social. La denuncia ante la inspección de trabajo”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 205/2020, pp. 323-358.

ALIAGA RODRÍGUEZ, Rafael

“El cese en los puestos de libre designación”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 205/2020, pp. 285-322.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina

“Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 117/2020, pp. 17-73.

AMÉRIGO ALONSO, José

“El marco normativo de la protección de datos en España”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 88-89/2020, pp. 20-31.

BAÑO LEÓN, José M. ^a

“La fragilidad del Estado de Derecho en la alarma sanitaria”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 205/2020, pp. 9-16.

CUDERO BLAS, Jesús

“El principio de buena administración en la reciente jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en materia tributaria”, en: *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, nº 2019/2020, pp. 87-109.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica

“La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 53/2020, pp. 75-106.

ESEVERRI MARTÍNEZ, Ernesto

“¿Caduca el procedimiento de inspección tributaria?”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 185/2020, pp. 15-25.

FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, Javier

“Inmigración y emigración en España. Cuestiones en torno a la evolución y situación actual de las políticas migratorias”, en: *Revista Aranzadi. Unión Europea*, nº 2/2020, pp. 31-58.

FUENTETAJA, Jesús

“La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 2012/2020, pp. 201-230.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús

“Participación ciudadana y normas europeas: un potencial por explotar”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 107/2020, pp. 107-145.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago

“¿La jurisdicción contencioso-administrativa como jurisdicción llamada a tutelar los derechos de los particulares contra normas de cualquier rango por motivos de inconstitucionalidad?”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 53/2020, pp. 107-131.

GUAYO CASTIELLA, Íñigo del

“Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 212/2020, pp. 309-346.

LITAGO LLEDÓ, Rosa

“La creación de Derecho tributario por el Tribunal Supremo”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 186/2020, pp. 99-148.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María

“El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado: otro axioma abatido”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 44/2020, pp. 191-206.

MATEOS MARTÍNEZ, José

“El derecho a la no discriminación de los funcionarios interinos: estado de la cuestión tras la más reciente jurisprudencia comunitaria”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 117/2020, pp. 387-419.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva M.^a

“El contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía como modalidad de gestión indirecta de servicios públicos”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 212/2020, pp. 375-400.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba

“Diez años de la transposición de la Directiva de Servicios: su impacto en el mundo local. Poca mejora regulatoria y mucha desregulación”, en: *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, nº 2019/2020, pp. 149-172.

PALAO TABOADA, Carlos

“Algunas consideraciones sobre el principio de seguridad jurídica en la aplicación de las normas tributarias”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 185/2020, pp. 53-79.

POLO ROCA, Andoni

“El derecho a la protección de datos personales y su reflejo en el consentimiento del interesado”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 108/2020, pp. 165-193.

RUIZ GARIJO, Mercedes

“Controversias inconclusas del ICIO a partir de los recursos de casación admitidos por el Tribunal Supremo”, en: *Tributos Locales*, nº 145/2020, pp. 13-31.



HELADOS

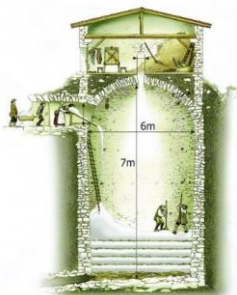
En las calles huele -cuando se tercia y nos dejan salir- a fumata gris, a tronco quemado, a candela, a castañas asadas y a toda esa serie de olores de secano presos de las llamas. Mientras, los viandantes se refugian entre máscaras, bufandas, gorros y abrigos del gélido frío que asola este largo invierno, no solo el estacional. Entre los zigzagueos de la ciudad se escamotea el vaho que se impregna en las ventanas, rememorándose frente a ellas, las de un tiempo en las que había tumulto al otro lado. En cambio, al levantar la vista, se ve la sierra encapotada por su manto blanco. Allí, al revés que alrededor de sus faldas, la gente apremia por ir al frío en busca de un montón de nieve. Una blanca extensión que se deleita con las mieles del ahora.



Sin embargo, hubo un tiempo en el que ir hasta allá no era un disfrute, y menos aún, un presente que fuera a saciarnos en el instante exacto de tocar tierra, mejor dicho, nieve. Hace ya algunas decenas, centenares de años, subir hasta la sierra solo era un paso más en el aprovechamiento del medio y la fauna. Al igual que la madera tiene sus tiempos: corte, secado y quema para producir calor; el frío y gélido manto era empleado en las épocas más cálidas para lidiar y combatir las tórridas temperaturas. La juventud cree que la televisión, la vitrocerámica o el frigorífico, son bienes sin los que sería imposible vivir, al igual que la generación anterior se pensaba que era impensable vivir sin un lavabo. De todos modos, la sociedad y la tecnología avanzan para que uno no tenga que pregonar fuera *del internet* y poder comer caliente o frío. Aunque no sé si por suerte o desgracia, adelante o atrás, un paso es.



Los encargados de llevar a cabo aquella ardua labor helada se denominaban como neveros. Eran hombres que, bestias mediante, se dedicaban a transportar desde las sierras las aguas congeladas. Este oficio, dependiendo del lugar, se desempeñaba desde la creación artificial de reductos para almacenar la nieve en las zonas frías, hasta su recolecta y a la ya de por sí compleja tarea de carga y transporte por escarpados caminos. En Granada, por la cercanía de la Sierra, y según recoge el profesor Manuel Titos, los neveros salían de casa antes de la hora de comer, para que, a la caída de la noche, la nieve de los ventisqueros pudiera estar presta para ser cargada y transportada, para más tarde ser vendida en la ciudad. Con el paso del tiempo se emplearon puntos comunes, preparados para el mantenimiento y distribución, uno de ellos situado en la Calle Varela, en lo que se conoció como la fábrica de hielo.



El trabajo del Catedrático Titos Martínez -gran ducho de la sierra-, *Los neveros de Sierra Nevada. Historia, industria y tradición*, recoge con gran fruición la evolución de este oficio hasta que el devenir lo fue relegando al colapso y desaparición a mediados del siglo pasado. Hoy, en cambio, ya solo quedan algunos restos y localizaciones de esta labor artesanal. Es el caso de los caminos que estos labradores del frío transitaban, que se han transformado y acondicionado para que los viajeros y turistas continúen las otrora sendas del hielo, y poder así perseguir, desde la comodidad del siglo XXI, las certezas que el paso del tiempo nos ha ido apilando.

Ignacio J. Serrano Contreras





ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa