

# Revista digital CEMCI

Número 42: abril a junio de 2019

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

- Estrategias y herramientas para la preparación de la campaña electoral con limitados medios económicos. Carles MONTAÑA MONTAÑA.
- Optimizar la relación entre ayuntamiento y ciudadano. Ana SALAZAR SÁNCHEZ y Juan Andrés SEGURA GARCÍA.

##### 3.- Trabajos de evaluación

- Guía práctica para la implantación de un sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos en el sector público local “local public compliance”. Antonio ARAGÓN ROMÁN.
- La disciplina urbanística a la luz de la nueva Ley 12/2017 de urbanismo de las Islas Baleares. José Manuel BARRERO GARCÍA.
- Administración electrónica y seguridad. Dos caras de la misma moneda. José Luis COLOM PLANAS.

##### 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

Finalizando ya el Plan General de Acción 2019 del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), seguimos trabajando para consolidar el Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2015-2019), con ese afán último de hacer de esta Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, un Centro de Estudios Público líder y de referencia en Gobierno y Administración Local.

En lo referente al programa de publicaciones y, en concreto, al actual número de la Revista digital CEMCI hemos incluido una serie de contenidos que esperamos que sean de interés para nuestros seguidores.

La Sección “Tribuna” abre en esta ocasión con un trabajo de Carles MONTAÑA MONTAÑA, Asesor y Consultor Internacional de Comunicación, con un interesante artículo titulado ‘Estrategias y herramientas para la preparación de la campaña electoral con limitados medios económicos’, en el que hace un magnífico análisis de los datos y estrategias de comunicación, así como la preparación del mensaje a transmitir, dependiendo de factores tan importantes como son la estrategia a seguir, el presupuesto disponible, el equipo de trabajo, los medios de comunicación, entre otros.

A continuación, se incluye un trabajo colaborativo de Ana SALAZAR SÁNCHEZ y Juan Andrés SEGURA GARCÍA, Directora General y Director de Proyectos, respectivamente, de Idus3, empresa dedicada a diseñar estrategias electorales para partidos políticos y organizaciones democráticas. El artículo titulado ‘Optimizar la relación entre ayuntamiento y ciudadano’, sitúa al ciudadano como protagonista de la acción del gobierno, centrándose en la importancia de diseñar un plan de comunicación efectiva y eficaz para conectar con la ciudadanía, a través de los diferentes medios de comunicación disponibles, desempeñando en la actualidad, un papel muy importante, las redes sociales.

En la sección “Trabajos de evaluación” se han incluido los siguientes textos. En primer lugar, el trabajo de Antonio ARAGÓN ROMÁN, Secretario General del Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz), titulado “Guía práctica para la implantación de un sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos en el sector público local ‘local public compliance’”, que a lo largo del artículo, abordará “de forma esquemática la guía de implantación de un sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos basado en la técnica de compliance, orientado a dotar a la entidad local

de las mayores garantías para el fortalecimiento de la seguridad jurídica, su eficiencia y su reputación institucional”, en palabras del propio autor.

Le sigue un amplio e interesante artículo de José Manuel BARRERO GARCÍA, Secretario del Ayuntamiento de Andratx (Mallorca), con el trabajo final presentado para el Máster en Gestión Pública Local, sobre “La disciplina urbanística a la luz de la nueva Ley 12/2017 de Urbanismo de las Islas Baleares”, en el que tras hacer un análisis de la situación, se recogen las novedades introducidas por la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Baleares, junto a las Sentencias más significativas dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares, así mismo algunos aspectos doctrinales tratados por diversos autores.

Por último, se incluye un trabajo de gran actualidad, de José Luis COLOM PLANAS, Director de Auditoría y Cumplimiento Normativo de AUDERTIS, Entidad de Certificación del ENS, titulado “Administración electrónica y seguridad. Dos caras de la misma moneda”, en el que nos hace ver el arraigo, cada día más fuerte, de la tecnología en las vidas de todos los ciudadanos y la necesidad, también cada vez más apremiante, de que estos ciudadanos puedan desarrollar su actividad en un entorno electrónico seguro, que respete sus derechos y que garantice la protección de los datos personales.

En la confianza de que este número de la Revista digital CEMCI tenga buena aceptación, 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

## **ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA LA PREPARACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL CON LIMITADOS MEDIOS ECONÓMICOS**

Carles MONTAÑA MONTAÑA

*Asesor y consultor internacional de comunicación*

### **SUMARIO:**

#### **1. DAFO Y ESTRATEGIA**

1. Consideraciones previas.
2. La importancia del DAFO en una campaña política municipal.
3. Cómo elaborar un DAFO.
4. Los focus group y otras herramientas.
5. Definir prioridades. Ideas y tiempo
6. ¿Cuándo empieza la campaña, cuando la empiezo yo?
7. El presupuesto. ¿dispongo de una asignación para llevar a cabo mi campaña?
8. El equipo. ¿estoy solo o cuento con más personas?
9. ¿Cómo fijo la estrategia? La idea central de mi campaña. La figura del candidato ¿quién soy y qué quiero transmitir? ¿soluciono problemas? ¿destaco la buena gestión que he realizado hasta ahora? ¿estoy en la oposición? ¿arremeto contra el equipo de gobierno?

#### **2. MEDIOS Y DESPLIEGUE DE MENSAJE**

1. Consideraciones previas.
2. ¿Cómo defino mi agenda política en función de mis prioridades? ¿a qué colectivos, grupos de interés o ciudadanos me dirijo? ¿por qué?
3. La agenda mediática ¿tengo acceso a los medios? Lo que no es la agenda mediática.
4. El calendario o cronograma: ¿cuándo, con qué mensaje y cómo debo comunicar?
5. Herramientas de trabajo para organizarse adecuadamente.
6. Publicidad tradicional y nuevas formas de publicidad.
7. ¿Son los medios tradicionales la mejor opción para mí? ¿sirve de algo una nota de prensa?
8. Alternativas a los medios de comunicación tradicionales.
9. Recomendaciones para desplegar el mensaje de forma eficaz.

#### **3. BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES**

## 1. DAFO Y ESTRATEGIA

### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

*“La estrategia es el factor individual más importante en una campaña política. Una estrategia correcta puede sobrevivir a una campaña mediocre, pero incluso una campaña brillante puede fallar si la estrategia es errónea”.*

Joseph Napolitan, 1986.

¿Qué elemento les une a cada uno de ustedes con Obama, Trump, González, Pujol, Aznar, LePen, López-Obrador, o incluso a Obiang Nguema Basoga en Guinea Ecuatorial? Muchos de ustedes creerán que nada, pero no es cierto. Da igual el apellido, no importa la disparidad ideológica, no tiene relevancia de dónde vienen sus votantes. Existe un factor común y determinante para todos ellos, para todos ustedes. Se denomina estrategia.

A la hora de plantear una campaña política municipal, o en cualquier otro ámbito, ante el reto de los comicios resulta imprescindible fijar una **ESTRATEGIA**. La estrategia es esencial porque en ella radican y se desarrollan las líneas maestras de la campaña. Sin estrategia no hay campaña política que valga. Esta premisa debe quedar muy clara antes del inicio de este curso.

El padre de la consultoría política, Joseph “Joe” Napolitan, asesor entre otros de JFK, fijó 10 puntos que toda estrategia de campaña debe contemplar y que por supuesto se abordan en este curso de un modo similar. En su ponencia del año 1986 en la Conferencia de la Asociación Internacional de Asesores Políticos, *100 Cosas que He Aprendido en 30 Años de Trabajo en Campañas Electorales*, se recogen esas recomendaciones de manera exhaustiva, pero se pueden sintetizar en esos diez puntos.

### LOS DIEZ (U ONCE) MANDAMIENTOS DE TODA CAMPAÑA

**1.- TENER UNA ESTRATEGIA (ESCRITA).** Se debe señalar sobre este punto que cuando se indica que debe estar escrita lo que quiere decir es además de quedar plasmada en el papel, **todo el equipo, incluido el candidato la deben conocer**. Si no queda escrita y no se conoce, se podría decir que la estrategia no existe.

**2.- DEFINIR LOS OBJETIVOS.** Debe quedar muy claro si se quiere ganar, mantener los votos, pasar desapercibido... Se definen para que después no haya sorpresas de última hora.

**3.- CONOCER EL CONTEXTO.** Eso se consigue con encuestas, el análisis DAFO, los focus groups, grupos de estudio, de trabajo, análisis de campo. No siempre habrá dinero para encuestas, pero pulsar y analizar la realidad nos permitirá diagnosticar lo que ocurre.

**4.- INVENTARIAR RECURSOS.** Se deben conocer todos los recursos, tanto el capital económico, si existiera, como el capital humano. Hay que rodearse de buenos asesores.

Los asesores son profesionales que apoyan al candidato. Los candidatos no lo saben todo y hay que realizar un ejercicio de humildad y de colaboración. Si se contrata a un asesor se debe contar con él, de lo contrario no sirve para nada.

**5.- DESARROLLAR LA PROPUESTA.** Con todos estos elementos y el programa electoral se desarrolla una propuesta para convencer y persuadir a los electores, votantes.

**6.- APUNTAR (TARGETING).** Hay que preservar a nuestros votantes más fieles y después conquistar nuevos territorios. Tratemos bien a nuestros electores. Hay que movilizarlos.

**7.- ORGANIZARSE.** Cada miembro del comité de campaña, del equipo de campaña debe conocer sus funciones, sus límites, sus atribuciones y sus tareas. No se le puede pedir un trabajo a alguien que no lo sepa desempeñar. En campaña electoral el tiempo es un factor determinante.

**8.- PRESUPUESTAR.** Hay que saber con qué dinero se cuenta y a qué áreas y personas se va a destinar y para qué.

#### **RECORDAR QUE...**

**9.-... LOS OTROS TAMBIÉN JUEGAN.** Debemos conocer y estudiar la estrategia de todos nuestros adversarios. Al igual que en el fútbol, aquí “no hay rival pequeño”.

**10.-... ESTRATEGIA ES PARA GANAR.**

**ESTE ÚLTIMO PUNTO LO HE AÑADIDO YO DESPUÉS DE TRABAJAR EN VARIAS CAMPAÑAS ELECTORALES.**

**11.- EL CANDIDATO NO ES DIOS. HAY QUE SER AGRADECIDO Y ASUMIR LA DERROTA. SI SE CONSIGUEN BUENOS RESULTADOS, LOS RESULTADOS SON FRUTO DEL ESFUERZO EN EQUIPO, NO SÓLO DEL CANDIDATO. SI LOS RESULTADOS OBTENIDOS NO SON LOS QUE SE ESPERABAN TAMBIÉN SON FRUTO DEL TRABAJO DE TODO EL EQUIPO, INCLUIDO EL CANDIDATO.** El candidato es el ariete en la campaña, pero nunca actúa solo. Si decide prescindir de sus asesores o de su equipo, entonces sólo rinde cuentas ante él mismo.

## **2. LA IMPORTANCIA DEL DAFO EN UNA CAMPAÑA POLÍTICA MUNICIPAL.**

En esta primera parte se emplea mucho tiempo en la matriz DAFO. Principalmente es así porque se trata de una de las herramientas más importantes a la hora de iniciar la primera parte de cualquier campaña o de cualquier programa.

El DAFO nos da la fotografía de la situación actual del candidato o del partido. Por supuesto, nos permite, además, fijar y conocer la situación en la que se encuentran los otros partidos o los adversarios políticos con los que competiremos.

No está de más llevar a cabo más de una matriz para determinar y contextualizar mucho mejor la situación global de la que se parte. En definitiva, aporta una visión global. Se trata de una herramienta que delimita todos los flancos, con la que se obtiene una mirada de 360°. Tiene algunas ventajas importantes, su coste es bajo y es efectivo.

El DAFO no es un capricho, se trata de un elemento esencial que permitirá centrar inicialmente el objetivo de la campaña. Hay que tener en cuenta que no se trata del único elemento. Quedarse aquí aporta muy poco desde el punto de vista estratégico.

De este modo, se podrán determinar necesidades y prioridades y empezar a fijar algunos objetivos. Esta fase es, probablemente, la más importante de toda la estrategia. Además, nos permite contextualizar muy bien dónde se encuentra el candidato, quién es, cómo se sitúa, si es conocido, si no es conocido, qué ventajas tiene sobre sus oponentes, qué puede hacer para mejorar y en qué aspectos debe invertir más tiempo y esfuerzos. **Las siglas DAFO responden a las palabras debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.**

Existen unas normas básicas que se deben cumplir siempre para obtener un DAFO en condiciones. Requiere esfuerzo, tiempo y atención, pero la recompensa es alta. Se fijan unas líneas claras que guían al candidato y a su equipo de campaña.

### 3. CÓMO ELABORAR UN DAFO.



El análisis DAFO consta de dos partes:

### **1.- Análisis interno: (Fortalezas y Debilidades)**

En esta fase se lleva a cabo una fotografía de la situación del candidato o del proyecto político considerando sus Fortalezas y sus Debilidades.

Se trata de un momento de especial relevancia porque permite tener una visión muy realista del candidato. ¿Quién soy? Desde el ámbito político, por experiencia, este suele contemplarse como una situación un tanto compleja y delicada porque, muchas veces, candidatos y formaciones no están dispuestos a asumir sus puntos débiles. Con las fortalezas resulta siempre más sencillo.

### **2.- Análisis externo: (Amenazas y Oportunidades)**

Tanto las Amenazas como las Oportunidades pertenecen al mundo exterior del candidato, del partido, de la formación, pero deberían ser tenidas en cuenta para superarlas, en el caso de las amenazas, o bien para aprovechar las oportunidades que brinda la situación exterior.

Hay que destacar que un análisis de todas los candidatos y formaciones que van a concurrir a unas elecciones resulta esencial. De este modo, veremos si el candidato o la formación disponen de opciones reales de obtener votos e incluso avanzar en los comicios. Además, se vislumbran las oportunidades que ayudarán a impulsar al candidato y a la formación.

Una vez finalizado el análisis, resulta absolutamente imprescindible fijar una **estrategia** que lleve a potenciar las fortalezas, superar las debilidades, controlar las amenazas y beneficiarse de las oportunidades. Hay que recordar que sin este trabajo previo resulta prácticamente establecer una estrategia realista en cuanto a objetivos y real en cuanto al punto de partida.

#### **– Tipos de análisis DAFO**

##### **- El análisis DAFO del candidato**

El análisis DAFO del Candidato se destaca por convertirse en una herramienta sencilla, útil y eficaz para revisar los objetivos del candidato en la campaña y definir de forma detallada todos los elementos y circunstancias que rodean a esa persona en el ámbito político. Este DAFO tiene como objetivo determinar las posibilidades de éxito en la carrera electoral o la mejora de candidato tanto si está en la oposición como si ya se encuentra en el equipo de Gobierno o es alcalde. Se trata de llevar a cabo un análisis del contexto:

##### **o Análisis externo del candidato**

Tiene como objetivo saber si el candidato tiene posibilidades de acceder a la alcaldía o bien si se mantendrá en la oposición o si quedará fuera del tablero de representación política. En este sentido, habrá que identificar y analizar las **oportunidades** y las **amenazas** para la consecución de este objetivo.

○ **Análisis interno del candidato**

Habrà que tener en cuenta los recursos y factores internos, y tiene como objetivo identificar y analizar las **fortalezas** y las **debilidades** del candidato.

En definitiva, el objetivo final de hacer un análisis DAFO es relacionar los puntos fuertes y débiles que se han detectado, ya sean externos e internos, para ayudar a definir una estrategia política para el candidato. Se centra en cuatro aspectos:

- Minimizar las “Debilidades”.
- Reducir las “Amenazas”.
- Consolidar las “Fortalezas”.
- Aprovechar las “Oportunidades”.

Existen dos aspectos previos en los que hay que centrarse para llevar a cabo un análisis DAFO del candidato:

- Definición de objetivos
- Análisis de las otras candidaturas

### **1.- Definición de objetivos.**

Se trata de cómo definir un objetivo, cómo plantearlo. ¿El candidato quiere salir de la oposición para convertirse en alcaldesa/alcalde? ¿El objetivo es situarse en la oposición como concejal tanto si es la primera vez que se consigue representación o bien se tiene claro que se producirá un cambio? ¿La candidata o el candidato va a mantener la alcaldía? La estrategia tendrá que ser adecuada a cada uno de esos objetivos. Tendrá que ser todo muy realista. **Ganar no es conseguir la alcaldía, ganar puede ser conseguir el objetivo que se ha planteado y por ello se debe asumir desde el principio.**

### **2.- Análisis de las otras candidaturas**

Los competidores son todos aquellos candidatos que están interesadas en acceder al mismo objetivo político.

#### **2.1.- Análisis Interno > Fortalezas y Debilidades**

Las Fortalezas y las Debilidades son aspectos o características que pueden ayudar a conseguir una ventaja competitiva sobre el resto de los competidores identificados. El objetivo al realizar este análisis consiste en determinar la mejor estrategia que se adecúe a los recursos y a las capacidades con las que cuenta el candidato. **Es imprescindible**

señalar que hay que tener en cuenta que la estrategia cambiará en función de esos objetivos.

#### Aspectos a tener en cuenta en el análisis interno:

- ¿Qué sé hacer bien?, ¿en qué fallo?: estoy orientado a resultados, logros, análisis y toma de decisiones, soy proactivo, no lo soy, me cuesta tomar decisiones, soy empático, no me llevo bien con mis equipos, me comporto como un déspota.
- Cuento con recursos tecnológicos, económicos, cuento con el apoyo del partido, la agrupación, el grupo municipal...
- Cuáles son mis intereses y motivaciones para ser el candidato.
- ¿Mi formación y mi experiencia son suficientes y relevantes para ser candidato, pueden aportar valor añadido? ¿Las puedo mejorar?
- ¿Con que aptitudes cuento para ser candidato? ¿Qué me falta para mejorar?
- Mi marca personal es robusta, débil, normal. Soy conocido, no soy conocido. Sólo me conoce una parte de los electores. Sólo me conocen los posibles votantes de mi partido. No me conoce nadie.
- ¿Estoy dispuesto a que me conozcan más en el ámbito offline como el online? ¿Estoy dispuesto a salir de mi despacho, a pisar la calle, a dejarme ver, a hablar con mis posibles votantes para preguntarles por los asuntos públicos que les preocupan y plantearles soluciones? ¿Ya lo hago?
- **El punto dedicado a la marca personal y lo que conlleva; es decir, el que un candidato sea más o menos conocido, resulta vital. Hay que tener en cuenta la necesidad de mejorarla porque ese es uno de los mecanismos que más pueden impulsar una candidatura para acceder al objetivo planteado (alcaldía, oposición).**
- **Otro aspecto de vital importancia radica en la disponibilidad del candidato en para moverse y salir de su despacho para estar en contacto con sus posibles votantes, recoger sus inquietudes y plantear posibles propuestas.**

En definitiva, a la hora de determinar las fortalezas se deberán tener en cuenta aquellos aspectos positivos que hacen destacar al candidato como político y como persona.

#### 2.2.-Análisis Externo > Oportunidades y Amenazas

**Las Oportunidades y las Amenazas siempre se encontrarán en el entorno externo. Pertenecen al ámbito de lo que está fuera.**

#### Aspectos externos a tener en cuenta:

- Situación política, tendencias, bloques, demandas, peticiones.
- Situación socioeconómica.
- Situación laboral de los votantes.
- Cambios en el ámbito legislativo que puedan afectar a los votantes en todos los ámbitos, social, económico, medioambiental, cultural, laboral, mascotas, transporte,

familiar, educativo (absolutamente todos y que sean de aplicación directa o indirecta en el ámbito municipal).

- Subvenciones, aportaciones económicas.
- Nuevas tecnologías.
- Ámbito internacional.

Para delimitar las **OPORTUNIDADES** y encontrarlas hay que centrarse en cuáles de los aspectos que se han mencionado antes favorecen la situación política como candidatos y de qué forma.

Para definir las **AMENAZAS** se deben evaluar todos los obstáculos potenciales que puede suponer cada uno de los aspectos relacionados con el contexto externo.

#### – **Matriz de estrategias DAFO**

Una vez se ha definido la matriz DAFO, surge de forma natural **la matriz de estrategias DAFO**. Es decir, si se han establecido de forma correcta cuáles son las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas para el candidato será relativamente sencillo establecer la estrategia más adecuada en función de las necesidades.

A partir de los datos introducidos en los factores DAFO, se pueden establecer las estrategias más convenientes para el proyecto político que el candidato va a aplicar. Existen cuatro tipos de estrategias:

- **Estrategias Ofensivas:** Se obtienen relacionando Fortalezas + Oportunidades.

Se trata de estrategias de crecimiento. En éstas hay que invertir el máximo esfuerzo. Buscan relacionar los puntos fuertes internos y externos para mejorar la situación. Por ejemplo, la experiencia política del candidato, tanto en la oposición como en equipos de gobierno, o el número de iniciativas presentadas y aprobadas para configurar normas de carácter local que han supuesto un avance para los habitantes del municipio. Esta parte hay que apoyarla con datos, pruebas y evidencias contundentes que demuestren todos esos aspectos positivos. Si el candidato es muy conocido por acciones positivas, no por que dañen a su reputación, también es una fortaleza y habrá que destacarlo con ejemplos y datos concretos.

- **Estrategias Defensivas:** Se obtienen relacionando Fortalezas + Amenazas.

Son estrategias reactivas: Relacionan los puntos fuertes internos para contrarrestar las amenazas externas. Por ejemplo, el caso de un candidato con experiencia, pero en mitad de la campaña surge un imprevisto legal que afecta a su reputación.

- **Estrategias Adaptativas:** Se obtienen relacionando Debilidades + Oportunidades.

Son estrategias de reorientación: en este sentido, se cambia algún elemento en las debilidades para aprovechar las oportunidades. Por ejemplo, un candidato apenas conocido, pero se ha detectado que tiene muchos seguidores en RRSS o en su ámbito profesional es muy bueno.

- **Estrategias de Supervivencia:** Se obtienen relacionando Debilidades + Amenazas.

Busca relacionar los puntos débiles internos y externos para conocer la situación de la empresa respecto de la competencia y el mecanismo a utilizar para revertir esta situación. Por ejemplo, el candidato, además de ser poco conocido, tiene muy mala reputación online. En este caso tendrá que rodearse de personas notables en la localidad o en su ámbito profesional de reconocido prestigio en su ámbito o en la población que estén dispuestos a avalar su trayectoria o a apoyarle públicamente.

Hay que tener en cuenta un factor importante. Habitualmente se confunden estrategias con acciones: las estrategias incluyen una o más acciones y fijan el sentido y la orientación de la campaña. Es un error común confundir estrategias con acciones: las estrategias no son concretas y pueden incluir una o más acciones.

La matriz DAFO completa permite evaluar:

- El valor de cada una de las fortalezas que ayudarán a la consecución del objetivo planteado.
- La capacidad para manejar los puntos más débiles y los riesgos a los que se expone el candidato si se toma esa vía.
- La posibilidad de aprovechar esas oportunidades y el atractivo potencial de cada una de ellas.
- Los activos con los que cuenta cada candidato para hacer frente a las amenazas de forma eficaz y el posible impacto en la vida pública y privada de cada candidato y en su marca personal y nuestra marca personal en el caso de si no lo hacemos.

#### 4. LOS FOCUS GROUP Y OTRAS HERRAMIENTAS ÚTILES.

¿QUÉ APORTA UN FOCUS GROUP?	¿QUÉ APORTA UNA ENCUESTA?
• ES <b>DESCRIPTIVO</b>	• ES <b>DIAGNOSTICADORA</b>
• ES <b>SUBJETIVO</b>	• ES <b>OBJETIVA</b>
• ES <b>EXPLORATORIO</b>	• ES <b>DEFINITIVA</b>
• ES <b>APROXIMADO</b>	• ES <b>PRECISA</b>

## – Las encuestas

Las encuestas resultan altamente imprescindibles porque permiten tener datos muy claros sobre la situación en la que se encuentra el candidato en un momento muy concreto. De hecho, se pueden utilizar para elaborar un DAFO y para pulsar los posibles cambios que se quieran introducir en una estrategia política. Si están bien elaboradas el margen de error será bajo y además la muestra utilizada será lo suficientemente amplia para que los resultados se puedan generalizar.

El principal inconveniente de las encuestas es que su coste es alto, pero son muy importantes. **En una campaña con una dotación económica elevada se invierte mucho dinero en encuestas. Algunos partidos llegan, durante los días de campaña, a realizar encuestas diarias.** Esto puede llegar a resultar muy costoso y requiere una gran cantidad de recursos tanto humanos como materiales y económicos. Sin embargo, si se pudiera, sería recomendable realizar tres encuestas: una al principio, una a mitad de campaña y otra al final.

Los resultados de las encuestas no deberían hacerse públicos. Tampoco deberían ser conocidos por todos los componentes de la organización o del equipo de campaña para evitar filtraciones, tanto si los resultados fueran positivos como negativos. Se trata de información altamente relevante que puede llegar a determinar o cambiar una determinada tendencia al alza o a la baja si llegara a ser conocido por los adversarios políticos.

Por otro lado, disponer de esa información permite jugar con ventaja y trasladar mensajes que puedan hacer creer que los resultados recogidos en la encuesta son diferentes.

Hay que tener en cuenta que las encuestas no predicen el futuro, pueden dar claves para avanzar tendencia. Las encuestas reflejan unos resultados contrastados y objetivos, ante unas preguntas muy concretas, en un momento y en un contexto concretos. Son fotografías contextuales basadas en datos empíricos.

Las encuestas deben realizarlas personas capacitadas para ello, especialistas en estadística, sociología y políticas con los conocimientos adecuados para ello. Sólo los profesionales del sector saben llevar a cabo encuestas adecuadas.

## – Focus group

Se denomina Focus Group a un conjunto de no más de 10 personas, remuneradas o compensadas de alguna manera, dirigidas por un moderador, para participar en una discusión antes del lanzamiento de un nuevo producto, una campaña política, un candidato, una serie de televisión, una película un libro. Es un término y una práctica que proviene del ámbito del marketing comercial. Actualmente se aplica en el ámbito del marketing político, de la investigación política.

Se trata de una técnica proyectiva porque sacamos datos cualitativos de los participantes. Se testa un determinado ámbito en función de lo que la gente cree, percibe y opina y los resultados hacen que se pueda paliar una opinión o reforzarla.

Su fuerza radica en la buena elección de las personas que conforman el focus group. Es decir, se debe llevar a cabo una buena segmentación, selección de personas. Eso permite obtener datos más valiosos. Cuanto más dispuestos estén a proporcionar información veraz, también aumentará la calidad del resultado.

Es decir, **se trata de crear grupos homogéneos** para tener obtener la opinión de lo que piensa un determinado segmento del electorado. Por ejemplo, profesionales liberales de entre 40 y 45 años orientados hacia la izquierda o jóvenes de entre 25 y 30 años con un voto claramente neoliberal y nacionalista español.

El Focus Group es descriptivo, no cuantitativo como una encuesta, exploratorio y aproximado. Se obtienen percepciones subjetivas. Es perfecto para disponer de opiniones y valoraciones para utilizarlas a la hora de confeccionar un DAFO.

Sus características lo hacen muy práctico, rápido de organizar, mucho más económico que una campaña y ágil. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata de opiniones subjetivas, no datos contrastados.

El moderador plantea preguntas cerradas o abiertas. En el caso de las preguntas cerradas pueden ser dicotómicas, es decir, con dos posibles respuestas (le gusta este candidato), o de opción múltiple (hasta tres posibilidades). También se utiliza la escala de likert, si están de acuerdo, muy de acuerdo o en desacuerdo con una propuesta municipal de un determinado partido. La escala de importancia es otro elemento a tener en cuenta (muy importante, importante, nada importante), o la escala de calificación (malo, regular, bueno).

En el caso de las preguntas abiertas, pueden ser sin estructura, se puede usar la asociación de palabras (atributos), se les ofrecen enunciados, completan relatos, comparan imágenes del candidato.... Otro elemento que aporta mucho valor es la denominada prueba de percepción temática. Ante un tema, los participantes del focus group dan su opinión al respecto.

<b>TIPOLOGÍA PREGUNTAS CERRADAS EN EL FOCUS GROUP</b>	<b>TIPOLOGÍA PREGUNTAS ABIERTAS EN EL FOCUS GROUP</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>DICOTÓMICAS</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>SIN ESTRUCTURA</b></li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OPCIÓN MÚLTIPLE</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ASOCIACIÓN DE PALABRAS</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ESCALA DE LIKERT</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ENUNCIADOS</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ESCALA DE IMPORTANCIA</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>COMPLETAR RELATOS</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ESCALA DE CALIFICACIÓN</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>COMPARATIVA CON IMÁGENES</b></li> </ul>

Con todas las respuestas obtenidas se extraen conclusiones para incluir en el DAFO. Los debates, el tiempo para obtener las respuestas, deberían durar entre una y dos horas máximo. En este enlace <https://iiemd.com/focus/focus-group/que-es-focus-group> se explican las diferentes fases de un Focus Group.

#### - **Focus Group por correo electrónico**

Nos permiten enviar cuestionarios por correo electrónico a grupos muy bien segmentados de personas, pero en este caso se recomienda hacerlo con preguntas cerradas.

#### - **Google Trends, Google, Youtube y Redes Sociales**

Con la información que aparezca en buscadores y en Redes Sociales también se puede tener una idea aproximada de la influencia del candidato y de cómo es percibido en el ámbito online. Google Trends. <https://trends.google.com/>

Para conseguir información sobre tendencias, número de búsquedas de un candidato en Internet a lo largo de un determinado periodo de tiempo, se puede optar por utilizar Google Trends. Esta herramienta de Google Labs permite obtener tendencias de búsqueda de Google y muestra los términos de búsqueda más populares. Las gráficas representan con cuánta frecuencia se realiza la búsqueda de un término particular en varias regiones del mundo y en varios idiomas. Tiene algunos inconvenientes; por ejemplo, si el número de búsquedas no es relevante, no muestra datos. Permite, además comparar con varios términos de búsqueda.

#### - **Google y Youtube**

Llevar a cabo una búsqueda en Google o en Youtube también puede constituir una buena herramienta para obtener información. Youtube es el segundo buscador por detrás de Google. Con esta opción veremos como el candidato aparece ligado a una serie de palabras clave y qué tipo de reputación de marca online tiene. No estar en las redes sociales u obviar las búsquedas en los motores de búsqueda no significa que no vayamos a aparecer, sólo quiere decir que se ha descuidado un flanco. Hay que señalar que sólo aparecerá si el volumen de búsquedas es relevante.

## - Redes Sociales

Es importante monitorizar las redes sociales para saber cuál es la percepción del candidato, en ese ámbito, y saber si existe, es escasa o nula. De nuevo, el no estar presente en las RRSS a través de los perfiles de la formación o de los propios del candidato no significa que no se hable o vaya a hablar de nosotros.

## 5. DEFINIR PRIORIDADES, IDEAS Y TIEMPO

Una vez se ha armado el DAFO, teniendo también en cuenta en algunos casos cuál es el programa que viene fijado por la sede central del partido, si se pertenece a un partido de ámbito nacional o regional, llega la hora de tomar decisiones y empezar a definir las prioridades de la estrategia y de la campaña.

Habrá que centrarse en determinados conceptos y propuestas. Se deberá tomar una decisión en cuanto al tiempo que se le va a dedicar a la campaña, de qué manera. En este punto resulta imprescindible organizarse y disponer de un cronograma, un calendario que permita fijar esas prioridades.

El calendario debe recoger el mensaje en el que se quiere incidir diariamente, a través de qué medio o soporte se va a hacer público, a quién se le va a hacer llegar, si se trata de una entrevista o entrevistas, si es una nota de prensa o bien de un anuncio audiovisual o para RRSS. Debe quedar reflejada la estrategia para RRSS. Además, se debe especificar quién hace qué.

Una buena herramienta para saber quién tiene que hacer qué y de qué manera es SLACK <https://slack.com/intl/es-es/>. De este modo, se podrá determinar el tiempo que se quiere destinar a cada idea, proyecto o propuesta electoral.

## 6. ¿CUÁNDO EMPIEZA LA CAMPAÑA, CUÁNDO LA EMPIEZO YO?

Es cierto que por Ley la campaña dura 15 días, justo los quince días antes de la fechada fijada para los comicios. Sin embargo, es interesante plantear el concepto de **campaña permanente**. Cualquier candidato debería tener en cuenta que todo, absolutamente todo cuenta a la hora de inclinar los votos hacia un lado o hacia otro. Por ello, habrá que decidir en qué momento se pone la campaña en marcha. Si se deja todo para el final, es probable que no consigamos bien los objetivos.

Desde mi experiencia como consultor político en varias campañas de ámbito municipal, autonómico y nacional, cualquier campaña empieza a tomar vida entre ocho y dos meses antes de los comicios. Eso supone diferentes grados de activación y de organización de equipos y recursos. En función de los mismos, y de las prioridades de la estrategia, se tendrá que activar la campaña antes o después. Activarla antes representa unos costes más elevados, pero también supone jugar con más ventaja.

## 7. EL PRESUPUESTO. ¿DISPONGO DE UNA ASIGNACIÓN PARA LLEVAR A CABO MI CAMPAÑA? MIS AMIGOS EL SECRETARIO Y EL INTERVENTOR. ¿QUÉ ME PERMITE LA LBRL?

En una campaña electoral el presupuesto es fundamental. En función de los resultados electorales los grupos municipales o parlamentarios tienen derecho a una serie limitada de recursos. La ley fija además un techo de gasto para todas las campañas exclusivamente durante los 15 días que va a durar. Es evidente que si se inicia antes para generar mayor notoriedad, tendrá mayores gastos. Además, por ley no se podrán repercutir como gastos de campaña. La ventaja recae en que se pueden utilizar más fondos que saldrán de las arcas del grupo municipal o de otras partidas. Sin embargo, hay que cumplir el marco legal.

Hay que tener en cuenta que cada Ayuntamiento dispone de unos recursos específicos denominados “finalistas” -de uso exclusivo para el grupo municipal. Así lo establece la Ley de Bases de Régimen Local que aplica a Ayuntamientos y Corporaciones Locales.

Como todo el mundo sabe sólo se pueden utilizar con un objetivo muy concreto. En determinadas corporaciones municipales, como por ejemplo el Ayuntamiento de Madrid o de Barcelona, los grupos cuentan con una asignación finalista que pueden dedicar a muchos objetivos. Pueden emplear esos fondos para hacer encuestas, estudios, pagar asesores externos, campañas de publicidad y otros.

Pero... no es el caso de la mayoría de los grupos municipales de los Ayuntamientos españoles.

En este punto se revisan las fuentes de financiación y algunas alternativas. Sin olvidar que en los consistorios existen dos figuras relacionadas con la financiación de los grupos municipales: el Secretario del Ayuntamiento y el Interventor. A veces, esas dos tareas las desempeña la misma persona. Cada Ayuntamiento o Corporación Local tiene sus normas, dentro del marco específico regulatorio de la Ley de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>). Y los grupos las deben seguir, según la interpretación que cada Secretario y cada Interventor disponga.

En otros tantos Ayuntamientos, los grupos no reciben ningún tipo de asignación, ni de subvención, o bien no utilizan esos fondos. Si, además, es la primera vez que se concurre, el presupuesto puede ser escaso o inexistente. Eso no quiere decir que no existan otras posibilidades de financiación más allá de las ayudas públicas y de las fórmulas más habituales.

En España en cualquier convocatoria electoral (general, autonómica o municipal) el Gobierno y los Ejecutivos autonómicos establecen un techo de gasto:

- **Los grupos municipales reciben una subvención por concurrir a los comicios, pero se entrega siempre una vez se han efectuado las elecciones. Aunque, según el artículo ciento veintisiete bis de la ley de Régimen Electoral General:**

“1. El Estado concederá adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que las hubieran obtenido en las últimas

elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales, y no se hubiesen visto privadas de las mismas con posterioridad de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior. La cantidad adelantada no podrá exceder del 30 por ciento de la subvención percibida por el mismo partido, federación, asociación o coalición en las últimas elecciones equivalentes, y del mismo porcentaje de la subvención que resultare de la aplicación de las previsiones contenidas en los artículos 175.3, 193.3 y 227.3 de esta ley, según el proceso electoral de que se trate.”

- **Los partidos que concurren por primera vez no reciben ningún tipo de subvención pública.**
- **Las subvenciones se establecen de la siguiente manera, según la ley citada anteriormente:**

“Artículo ciento noventa y tres. Subvenciones de gastos electorales municipales.

1. El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

a) 270,90 euros por cada Concejal electo.

b) 0,54 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera sido proclamado Concejal.

2. Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 euros el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150.301,11 euros por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.

3. Además de las subvenciones a que se refieren los apartados anteriores, el Estado subvencionará a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Se abonarán 0,18 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya obtenido representación en las Corporaciones Locales de que se trate, siempre que la candidatura de referencia hubiese presentado listas en el 50 por 100 de los municipios de más de 10.000 habitantes de la provincia correspondiente y haya obtenido, al menos, representación en el 50 por 100 de los mismos.

b) La cantidad subvencionada no estará incluida dentro del límite previsto en el apartado 2 de este artículo, siempre que se haya justificado la realización efectiva de la actividad a la que se refiere este apartado.

4. Las cantidades mencionadas en los apartados anteriores se refieren a euros constantes. Por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda se fijan las cantidades actualizadas en los cinco días siguientes a la convocatoria.

5. No habrá lugar al pago de las subvenciones en los supuestos establecidos en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 127 de la presente Ley.”

- **En el caso de las aportaciones particulares para la campaña electoral:**

“Artículo ciento veintinueve de la citada ley en la que se establece un límite de aportación.

Ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas.”

## 8. EL EQUIPO. ¿ESTOY SOLO O CUENTO CON MÁS PERSONAS?

Resulta más que evidente que, en ocasiones y si se trata de un municipio pequeño, contar con un equipo más o menos consolidado de colaboradores será complicado. Si se trabaja con voluntarios, es interesante plantearse la posibilidad de remunerar a esos equipos. Por experiencia propia, la gente remunerada rinde más. Si no se cuenta con nadie, siempre se puede recurrir a un consultor político profesional o asesor de campaña. El estrategia electoral puede llegar ser una figura clave. Se trata de una inversión, no de un gasto. En cualquier caso, el equipo electoral es importante y cada vez se suele contar más con lo que se denomina un “comité de campaña”. Los equipos están cada vez más profesionalizados.

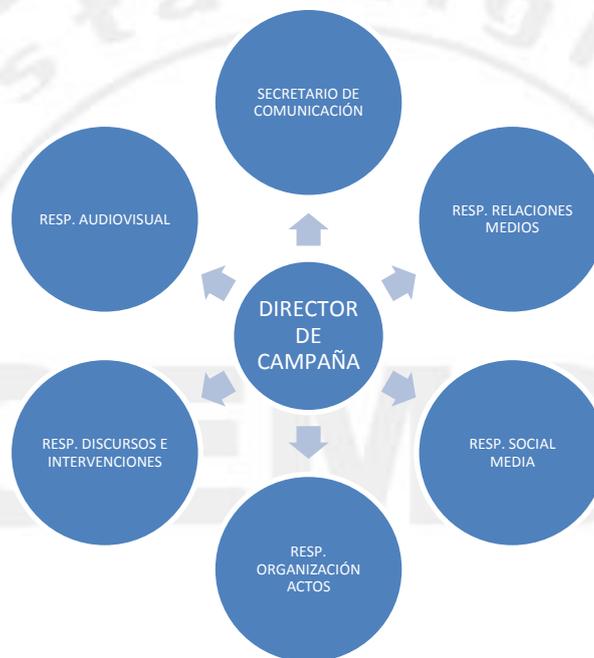
Este grupo suele contar con un **jefe o director de campaña**, un **secretario de comunicación** y un **secretario de organización** para movilizar a los voluntarios, afiliados y controlar la propaganda. Cuenta también con la asistencia de dos técnicos, uno **encargado de las relaciones con los medios** para organizar las entrevistas, las ruedas de prensa, las puestas en escena ante los medios y otro para **gestionar la comunidad virtual del partido, las RRSS y los perfiles del candidato**. En función de las necesidades se puede incluir un **responsable de organización de actos y mítines** y una **persona dedicada a redactar los discursos** y las intervenciones del candidato o de los diferentes miembros de la lista. Si se puede añadir un **fotógrafo o responsable audiovisual** para la grabación de vídeos, se consigue mayor valor añadido.

En una campaña electoral siempre surgen imprevistos y crisis. Hay que estar dispuesto a soportar ataques personales desde las formaciones contrarias y a sobrellevarlos con templanza. El respeto hacia los demás miembros del equipo es fundamental:

- El equipo es la llave hacia la victoria, no el blanco de la ira del candidato cuando las cosas no salen como estaban previstas.

- Los miembros del equipo no son esclavos al servicio del candidato.
- Se trata de personas. Un buen candidato asume toda la responsabilidad y da la cara cuando surgen imprevistos y crisis.
- En ese tipo de situaciones, cuanto antes lo haga, antes solucionará lo que pueda surgir.

Un posible organigrama:



### ¿Cómo trabaja el Comité de Campaña?

- El comité analiza las encuestas y los datos relevantes que se han obtenido. También se revisan las apariciones en los medios de comunicación y RRSS tanto del candidato del partido como la del resto de candidatos que concurren. Se pueden elaborar tres informes para cada área. Es muy importante disponer de ese material y contar con él con tiempo suficiente antes de la reunión.
- Si no hubiera medios de comunicación a analizar, por tratarse de una población muy pequeña, habría que revisar todos los canales por los cuales se distribuyera información del propio candidato o de los otros partidos (foros digitales, RRSS, blogs, canales de whatsapp, telegram...).

- El director de campaña o coordinador modera la reunión, expone los ejes, las acciones y las actividades que se van a llevar a cabo ese día y a posteriori se escucha al resto de miembros del comité.
- El secretario de comunicación subraya como dar forma a los mensajes, que publicidad se va a ejecutar y a través de qué formatos siguiendo un calendario muy claro y qué notas de prensa se van a hacer llegar a los medios o cómo se van a hacer llegar los mensajes. Además, explica si existe alguna variación con respecto a la estrategia fijada.
- El secretario de organización coordina todas las acciones con los responsables de las áreas de actos, relaciones con los medios, Social Media, discursos y audiovisual.

**9. ¿CÓMO FIJO LA ESTRATEGIA? LA IDEA CENTRAL DE MI CAMPAÑA. LA FIGURA DEL CANDIDATO ¿QUIÉN SOY Y QUÉ QUIERO TRANSMITIR? ¿SOLUCIONO PROBLEMAS? ¿DESTACO LA BUENA GESTIÓN QUE HE REALIZADO HASTA AHORA? ¿ESTOY EN LA OPOSICIÓN? ¿ARREMETO CONTRA EL EQUIPO DE GOBIERNO?**

Si se han seguido todos los pasos indicados anteriormente para elaborar el DAFO, el tipo de estrategia debería estar claro ya en este punto. Esas preguntas y otras que puedan surgir, prácticamente se deberían responder con el DAFO. De todos modos, no está de más recordar que existen cuatro tipos de estrategias bien diferenciadas con objetivos también muy concretos. Se trata de las **estrategias ofensivas, defensivas, adaptativas o de supervivencia.**

**Estrategias Ofensivas:** Se obtienen relacionando Fortalezas + Oportunidades.

Se trata de estrategias de crecimiento. En éstas hay que invertir el máximo esfuerzo. Buscan relacionar los puntos fuertes internos y externos para mejorar la situación.

**Estrategias Defensivas:** Se obtienen relacionando Fortalezas + Amenazas.

Son estrategias reactivas: Relacionan los puntos fuertes internos para contrarrestar las amenazas externas.

**Estrategias Adaptativas:** Se obtienen relacionando Debilidades + Oportunidades.

Son estrategias de reorientación: en este sentido, se cambia algún elemento en las debilidades para aprovechar las oportunidades.

**Estrategias de Supervivencia:** Se obtienen relacionando Debilidades + Amenazas.

Busca relacionar los puntos débiles internos y externos para conocer la situación de la empresa respecto de la competencia y el mecanismo a utilizar para revertir esta situación.

## 2. MEDIOS Y DESPLIEGUE DE MENSAJE

### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En comunicación política existen dos máximas fundamentales: menos es más y yo soy dueño del mensaje. Ningún candidato debería obviar estos dos elementos si quiere comunicar con eficacia. Esos dos vectores configuran la eficacia en ese ámbito de la comunicación.

#### **Menos es más:**

Esta premisa incide sobre el aspecto de la sencillez de los mensajes. La sencillez otorga el mayor grado de sofisticación. Se trata de lanzar a los medios mensajes sencillos en su estructura (sujeto, verbo y predicado), cortos (hay que dar cortes de voz y totales de no más de 20 segundos), fáciles de entender y autosuficientes comunicativamente.

#### **Yo soy dueño del mensaje:**

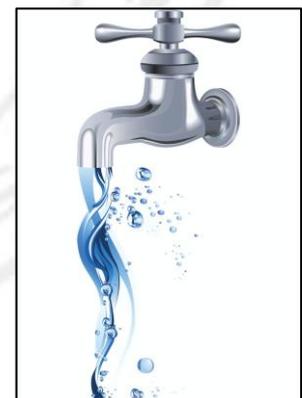
Una vez se ha definido el mensaje, hay que centrarse en él e impedir que las preguntas de los periodistas impregnen las respuestas del candidato para que no se salga del mensaje estipulado para ese día.

**Para conseguir esto la preparación lo es todo.** Como se vio en anteriormente, no se puede dejar ningún elemento al azar.

#### **El grifo de la comunicación (la regla del TAP):**

En inglés, *tap* significa grifo. En este sentido, hay que subrayar la regla anglosajona del TAP. Tomando un símil gastronómico, una candidata o un candidato debe verse a sí mismo como un camarero que abre un grifo para llenar un vaso. La diferencia radica, en este caso, en que por este grifo fluyen los mensajes, la comunicación con más o menos fuerza, más o menos presión y más o menos caudal y el contenido de los mismos se puede servir de un modo más profesional o menos profesional.

El acrónimo TAP se corresponde con las siglas T, de tools/herramientas; la A, de attitude/actitud; y la P, de preparation/preparación.



<b>T</b>	TOOLS HERRAMIENTAS	El candidato necesita saber qué estructura va a utilizar para trasladar una determinada imagen pública.  Conocer las herramientas suma.
<b>A</b>	ATTITUDE ACTITUD	El candidato debe medir el grado en el que va a salir a dar un mensaje. Si va a hacer un reproche y se va a enfadar debe estar justificado, de lo contrario quemará un cartucho.  La actitud multiplica
<b>P</b>	PREPARATION PREPARACIÓN	La preparación es fundamental. Improvisar no tiene ningún sentido y provoca la pérdida del control sobre el mensaje y su contenido.  La preparación también suma

**La preparación: Aspectos que debe tener en cuenta el candidato en la comunicación.**

CONTENIDO	CONDICIONES	DECISIONES
El asunto concreto y el tema general	El momento	Estructura de la intervención
El marco de interpretación	El espacio y el tiempo	Registro de la comunicación verbal
El total y las ideas fuerza	Los públicos y las audiencias	Estilo de comunicación paraverbal
Los argumentos de desarrollo	Los medios, el formato y los interlocutores	Formas de comunicación no verbal

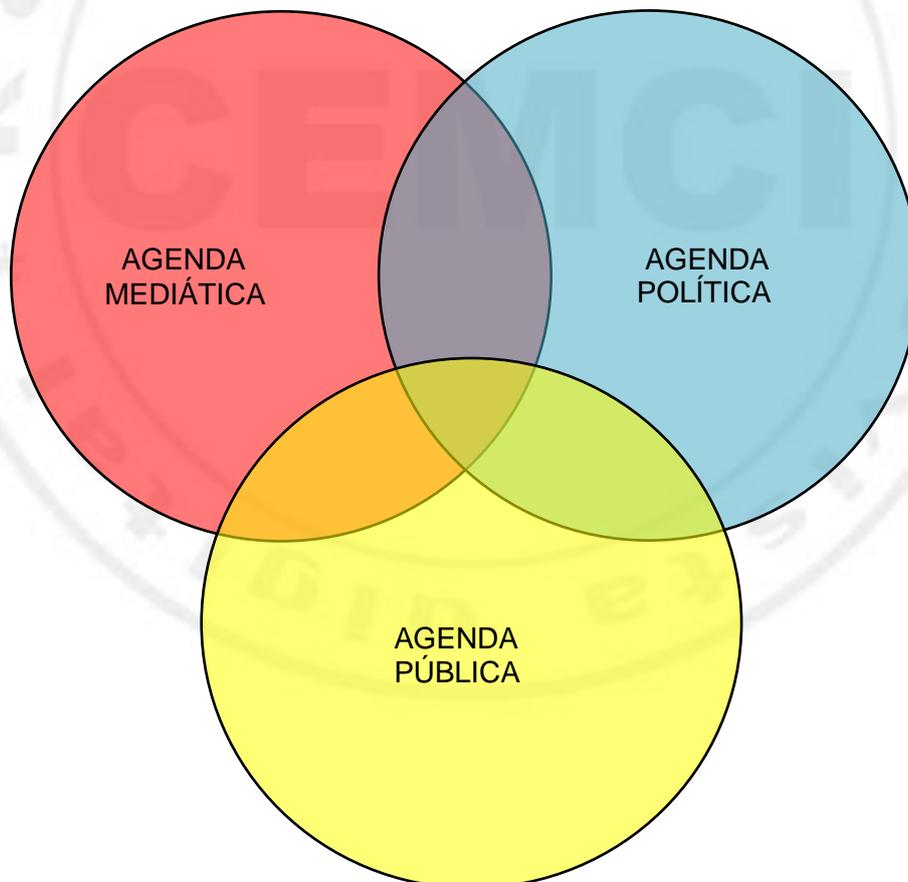
**2. ¿CÓMO DEFINO MI AGENDA POLÍTICA EN FUNCIÓN DE MIS PRIORIDADES? ¿A QUÉ COLECTIVOS, GRUPOS DE INTERÉS O CIUDADANOS ME DIRIJO? ¿POR QUÉ?**

Para un político es crucial construir su agenda, marcar los temas y conseguir que tengan reflejo en los medios de comunicación, en los Social Media. Para ello, además de

tener buenos contactos de calidad en los medios de comunicación, resulta muy eficaz conocer de antemano cómo funcionan los medios y qué se les puede dar; es decir, qué historias quieren. Los medios necesitan historias interesantes y novedosas. Esos son los dos principios básicos que se deben cumplir. Y, sobre todo, los medios y los periodistas necesitan historias que se transmitan de forma rápida y clara.

En comunicación política resulta fundamental ocupar el espacio, ocupar la agenda mediática. Pero eso no se consigue sin preparación y tampoco se consigue con mensajes largos. El tiempo para trasladar el mensaje se ha convertido en un facto determinante. Si bien, no se puede generalizar, las redacciones de los medios cuentan cada vez con menos periodistas y por lo tanto disponen de menos tiempo para cubrir una historia. Esto hace que sea fundamental.

Existen tres agendas: la política, la mediática y la pública. Cada una va por su lado y lo importante es que confluyan. Si no confluyen, no se habrá conseguido el objetivo. Cuando confluyen las tres agendas, se consigue el **mejor resultado**. El candidato ha lanzado el **mensaje adecuado** y ha **captado la atención** de los **medios**, de los **Social Media** y de la **opinión pública**.



### **3. LA AGENDA MEDIÁTICA ¿TENGO ACCESO A LOS MEDIOS? LO QUE NO ES LA AGENDA MEDIÁTICA.**

Conseguir la atención de los medios durante la campaña electoral o la precampaña debe ser otro de los objetivos en cualquier estrategia electoral. Para influir sobre la agenda mediática, el mensaje debe ser atractivo.

Pero... “El que no sepa manejarse en los medios que se vaya a su casa”. Con estas contundentes palabras el abogado Michael Avenatti ha defendido que entender cómo funcionan los Mass Media otorga grandes ventajas a la hora de relacionarse con ellos. Avenatti es un abogado estadounidense y un conocido militante demócrata. Representó hasta principios del año 2019 a la actriz de porno Stormy Daniels. La actriz había firmado un acuerdo de confidencialidad con Donald Trump justo antes de iniciar la campaña para no dar a conocer que el actual presidente había pagado por mantener relaciones sexuales con ella. The Wall Street Journal publicó la existencia del acuerdo y la actriz demandó a Trump. Avenatti la representó y siempre utilizó los medios de manera eficaz para controlar la agenda mediática y política. Evidentemente, este supone un caso extremo. Sirve para ilustrar la importancia que tiene el conocer la naturaleza de los medios de comunicación.

Los **medios son empresas de información y opinión. Ése es su negocio** y por eso necesitan historias **interesantes, relevantes y actuales, novedosas, diferentes con propuestas frescas... Los medios venden información y tienen sus propios intereses.** Esto debe quedar muy claro.

Un candidato puede creer que tiene una gran noticia de gran alcance mediático y quizás pase desapercibido para los medios. Los factores pueden ser múltiples y diversos y quizás no sea tan relevante saber porque un tema no suscitó el interés de un medio. Lo importante es conocer otras alternativas a los medios tradicionales como se podrá ver en otro apartado.

Resulta de vital importancia ocupar el espacio, la agenda mediática, para suscitar el interés de la agenda pública. Sin embargo, hay que tener en cuenta que quizás el día en el que el candidato dio a conocer su propuesta, quizás ocurrían otros hechos más relevantes.

**¿Qué esperan los medios de los políticos y cómo quieren la información en campaña?** La información EN CAMPAÑA debe ser:

- Novedosa cada día
- Atractiva
- Fácil de entender
- Contundente
- Veraz
- Basada en argumentos o en datos relevantes que se pueda contrastar

- Corta, porque los medios y los periodistas no disponen de tiempo

Si se le facilita el trabajo a los medios, las posibilidades de conseguir espacio en ellos se incrementará. Los hechos que no sean veraces y no se puedan contrastar, se volverán en contra del candidato y lo apartarán de su objetivo inicial. Habrá roto un vínculo de confianza muy difícil de restablecer.

Lo recomendable es seguir las pautas de preparación que se han indicado anteriormente. No obstante, si aun así los medios y los periodistas ignoran al candidato, se pueden seguir otras pautas:

- En los medios locales, además de periodistas trabajan otras muchas personas que publican información como los columnistas de opinión y que no necesariamente son reporteros. También necesitan buenas historias para sus tribunas ya sea en los medios escritos, online o audiovisuales.
- El espacio de cartas al director es una buena opción.
- Existen bastantes medios online rigurosos que están dispuestos a publicar columnas de opinión de políticos y candidatos.
- Los directores de los medios suelen disponer de muy poco tiempo para escuchar las peticiones de los políticos. Se preocupan de que el medio mantenga una coherencia informativa y editorial. Hacerles llegar a ellos información trascendente puede no ser una muy buena idea.
- Los jefes de redacción tampoco disponen de tiempo ya que su trabajo consiste en cribar y organizar el trabajo de los redactores.
- Los redactores o reporteros son la figura clave. Con ellos se debe establecer un vínculo de trabajo para que la comunicación fluya.

Estos puntos los conoce perfectamente el responsable de comunicación o de relaciones con los medios del equipo de campaña. Aunque también puede ocurrir que no se disponga de esa figura, por lo que, en una estrategia de Relaciones Públicas, se podría recurrir a este **cuadro orientativo para valorar la relevancia de cada miembro de la redacción en función de su tiempo, contacto, especialización y disponibilidad.**

GRADO DE IMPORTANCIA EN LA RELACIÓN CANDIDATO/PERIODISTAS SEGÚN SU EFICACIA	TIPOLOGÍA
10	REPORTERO/CORRESPONSAL LOCAL
9	OPINADOR/TERTULIANO

5	<b>JEFE DE REDACCIÓN</b>
2	<b>DIRECTOR</b>

#### 4. EL CALENDARIO O CRONOGRAMA. ¿CUÁNDO, CON QUÉ MENSAJE Y CÓMO DEBO COMUNICAR?

1. En función de la estrategia que se haya decidido tomar, el equipo tendrá que avanzar por unos derroteros u otros.

Cabe recordar que Existen cuatro tipos de estrategias posibles que permiten facilitar la toma de decisiones.

- **Estrategias Ofensivas:** Se obtienen relacionando Fortalezas + Oportunidades.
- **Estrategias Defensivas:** Se obtienen relacionando Fortalezas + Amenazas.
- **Estrategias Adaptativas:** Se obtienen relacionando Debilidades + Oportunidades.
- **Estrategias de Supervivencia:** Se obtienen relacionando Debilidades + Amenazas.

2. El tiempo lo marcará cada equipo en función de las necesidades estratégicas del candidato: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (tiempo, conocimiento del candidato y otros elementos).

Es evidente que concentrar todos los esfuerzos únicamente durante los 15 días que se establecen por ley para llevar a cabo la campaña electoral puede ser una opción en el caso de candidatos muy consolidados. Sin embargo, nunca hay que confiarse. Un presupuesto más ajustado también puede circunscribir los tiempos de la campaña.

3. Durante la campaña electoral cada día es diferente. En ese periodo se deben desplegar las diferentes propuestas de manera aislada. Cada jornada tendrá que estar dedicada a un único mensaje, que engarza con una estrategia general.

El mensaje del día debe ser unívoco y en el mismo sentido, sin variaciones, los transmita quien los transmita y se difundan desde la plataforma que se difundan. Los mensajes dirigidos a los periodistas serán los mismos en las Redes Sociales o a través de los chatbots. Todos los mensajes, las acciones y los canales deben estar recogidos en un calendario, en una carta.

4. La brevedad y la concisión, como ya se ha señalado, resultan dos elementos fundamentales. Cuanto más tiempo se hable, las posibilidades de equivocación y descontextualización aumentan.

Los medios van a transmitir el mensaje que se les facilite. Si se proporciona más de un mensaje, se dan más opciones para escoger y el objetivo del equipo de campaña se diluye y se difumina.

Cuestiones a considerar:

- Los **titulares en prensa escrita** tienen por norma general hasta **un máximo de 15 palabras**.
- Los **tuits 280 caracteres**.
- Los **cortes de voz para radio o totales para televisión duran 20 segundos**, según el estándar internacional de cualquier democracia avanzada. Esto no responde a ningún capricho. Una crónica periodística, una noticia, para cualquier informativo tiene una duración de entre 60'' y 70''. Hablar por hablar durante 30 minutos puede complicar bastante las cosas. Por lo tanto, cuanto más se le facilite el trabajo a un reportero, más posibilidades existen de que se recoja adecuadamente el mensaje.
- **Las ruedas de prensa de más de diez minutos no tienen sentido**. Si se ha planificado bien el mensaje ese tiempo es más que suficiente.
- Siempre se deben permitir preguntas en una rueda de prensa.
- Si los reporteros realizan preguntas que no están relacionadas directamente con el mensaje del día, se deberá responder, pero siempre con una respuesta inocua. Se hará una pausa, para indicar que se va a pasar a otro tema, y a continuación se responderá con el mensaje del día.

### Tipología de preguntas y posibles respuestas

TIPOLOGÍA DE PREGUNTAS	POSIBLES RESPUESTAS
A o B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar opción favorable</li> <li>• No asumir la dicotomía</li> <li>• Ir a la categoría</li> </ul>
Múltiple	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrar en detalle a cada una</li> <li>• Ir a las más convenientes para el mensaje</li> </ul>
Abierta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocar mi marco y mensaje fuerza</li> </ul>
Sí o no	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Romper dicotomía salvo que resulte conveniente</li> </ul>
Hipotética	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar salvo que refuerce mi marco</li> </ul>
De clasificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptar la clasificación a mi</li> </ul>

	mensaje
Premisa falsa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Corregir la premisa cuando la pregunta se escucha</li></ul>
Enmarcado negativo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Romper enmarcado</li><li>• Re-enmarca</li></ul>

## 5. HERRAMIENTAS DE TRABAJO PARA ORGANIZARSE ADECUADAMENTE.

En este apartado se recuerdan dos herramientas que pueden venir bien a cualquier equipo de campaña a la hora de distribuir el trabajo y las tareas de cada uno de sus miembros.

Slack: <https://slack.com/intl/es-es/>

Asana: <https://asana.com/es>

## 6. PUBLICIDAD TRADICIONAL Y NUEVAS FORMAS DE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA

Los medios de comunicación tradicionales suelen disponer de ofertas muy rentables para partidos políticos durante las campañas electorales. Siempre hay que preguntar por que las tarifas de los medios locales pueden ser asequibles.

En caso de contar con presupuestos muy ajustados para inversiones en publicidad se pueden llevar a cabo campañas de propaganda a través de Facebook, Twitter, Instagram y Google con anuncios SEM en su motor de búsqueda y sitios asociados. Su funcionamiento es sencillo, no requieren una gran inversión para llegar a grandes audiencias, permitiendo segmentar muy bien para dirigir la publicidad a targets muy concretos por edad, sexo, afinidades, nivel de estudios y estado civil, entre otras categorías. Esas plataformas ofrecen datos muy interesantes para medir la repercusión real de las inversiones realizadas y su alcance en tiempo prácticamente real.

## 7. ¿SON LOS MEDIOS TRADICIONALES LA MEJOR OPCIÓN PARA MÍ? ¿SIRVE DE ALGO UNA NOTA DE PRENSA?

Asegurarse la presencia en los medios tradicionales tiene consecuencias positivas a la hora de conseguir votos. Sin embargo, existen alternativas muy potentes que también permiten conseguir notoriedad. A continuación, se analizan sucintamente algunas de las alternativas más válidas. Ante la posible utilidad de las notas de prensa, éstas pueden resultar una herramienta de influencia y un elemento que puede otorgar mayor notoriedad si cumplen algunos requisitos. Deben estar bien escritas, con brevedad y aportando

información novedosa. Además, las posibilidades de ser publicadas aumentan si van acompañadas de un vídeo o una fotografía.

## **8. ALTERNATIVAS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN TRADICIONALES. HERRAMIENTAS:**

**Vídeo blog.** Disponer de un vídeo blog con intervenciones del candidato sobre aquellos temas en los que se quiere hacer mayor incidencia. Los vídeos deben ser breves, de no más de cuarenta segundos. Deben durar lo que tarda un autobús urbano en desplazarse de una parada a la siguiente. Esa debería ser la referencia temporal. Si el vídeo suscita interés, para eso debe estar bien elaborado con mensajes contundentes y novedosos, se puede hacer viral a través de las redes sociales.

**Blog.** El blog permite desarrollar o recopilar los temas y mensajes de una campaña electoral de forma ordenada. Además, cada entrada puede ir acompañada de vídeos y fotografías. Asimismo, disponer de un blog permite posicionar contenidos con el nombre del candidato o sobre determinados temas en los primeros resultados de búsqueda de Google. Para ello hay que llevar a cabo una buena estrategia de SEO. Permite además controlar los resultados negativos sobre el candidato en Google y otros buscadores.

**Vídeos.** Es importante realizar grabaciones de los actos en los que participa el candidato para disponer de suficiente material audiovisual que se puede distribuir a través de RRSS, el blog, el videoblog o un canal en Youtube y VIMEO. Eso permite posicionar adecuadamente al candidato en los motores de búsqueda. Si se dispone de ese material, cada vez que haga una búsqueda de su nombre, si está bien etiquetado, aparecerá en las primeras posiciones de Google.

**Chatbots.** Los chatbots son aplicaciones de mensajería automatizada que permiten distribuir mensajes e información a través de Whatsapp o Telegram. Además, se puede poner al servicio de militantes y simpatizantes para que hagan llegar sus preguntas, dudas o inquietudes.

**Foros.** Permiten compartir información y movilizar a gran cantidad de simpatizantes. Además, son una buena fuente de información para saber cuáles son las inquietudes de las

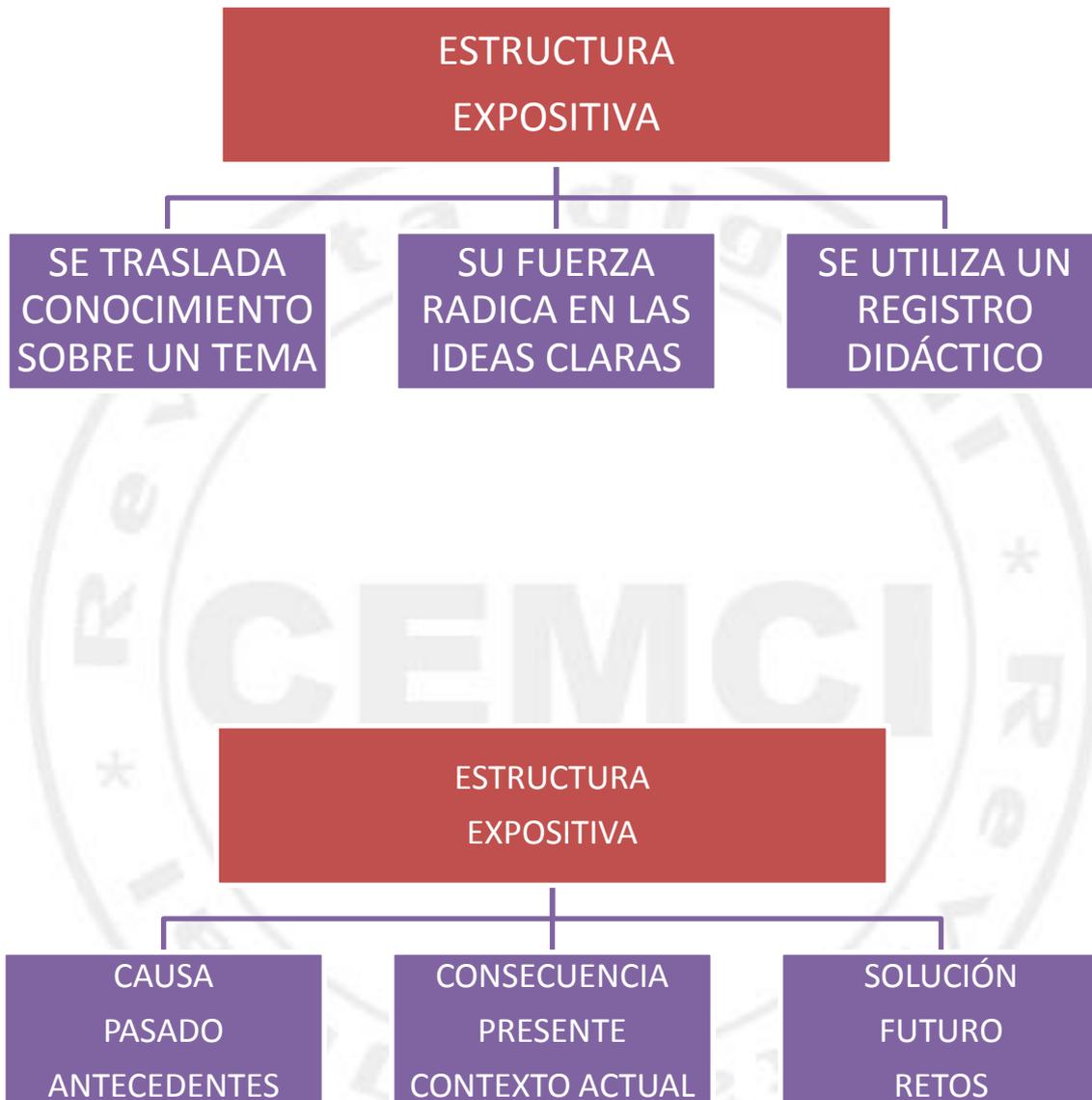
**Social Media.** Las Redes Sociales se han convertido en una herramienta imprescindible y una gran caja de resonancia de los mensajes de cualquier formación política y candidato. Además, permiten segmentar y analizar los resultados y las tendencias sobre un determinado tema. La transmisión de mensajes para posibles votantes, militantes y simpatizantes permiten posicionar determinados mensajes en los primeros puestos de las páginas de búsquedas de Google.

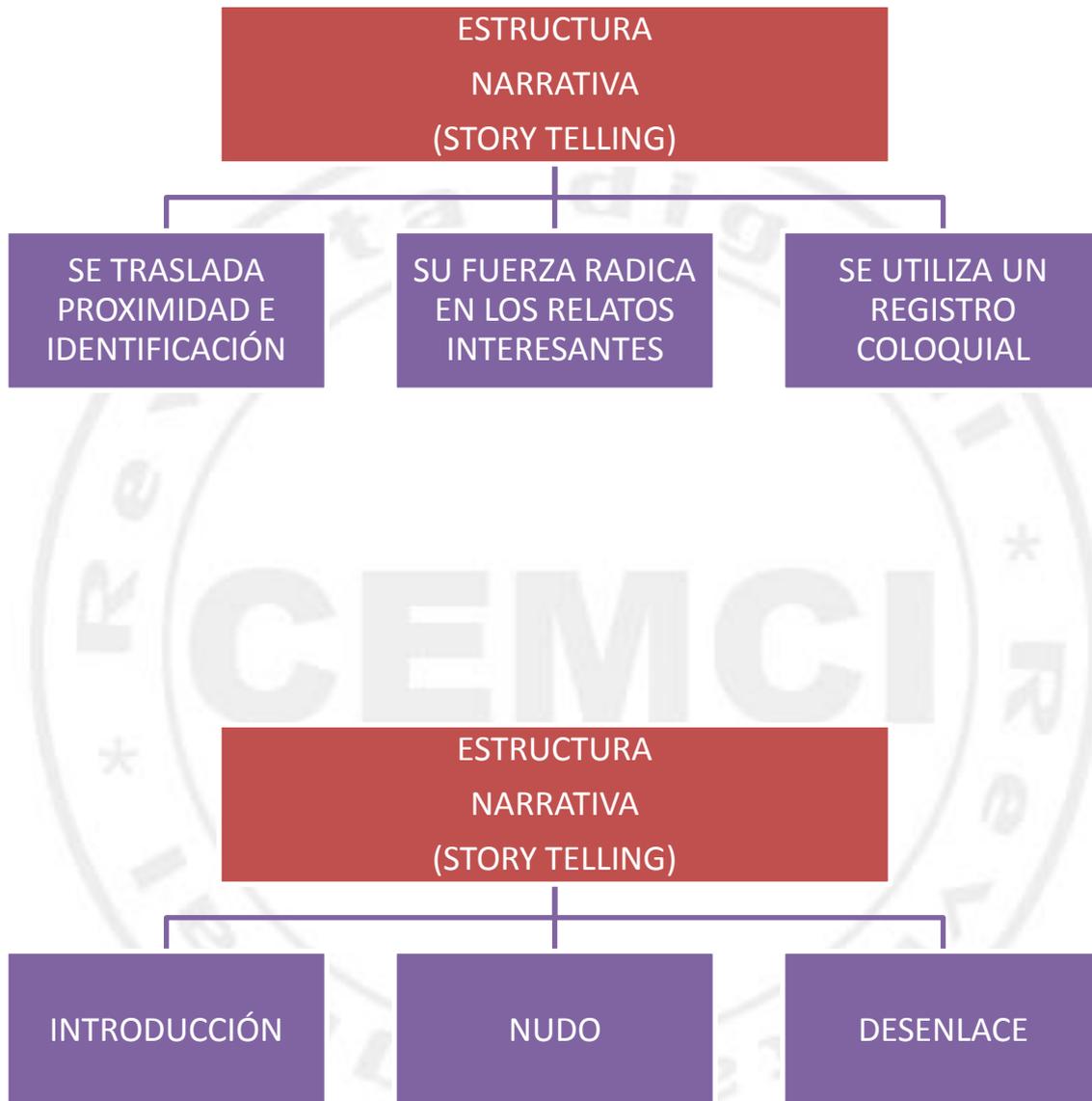
## 9. RECOMENDACIONES PARA DESPLEGAR EL MENSAJE DE FORMA EFICAZ.

Existen cuatro estructuras básicas de persuasión y de despliegue del mensaje.











### 3. BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES:

ARENDDT, H. (2006), *On Revolution*, London, Great Britain, Penguin Classics.

CICERÓN, Q T. (2003), *Breviario de Campaña Electoral*, Barcelona, España, Acantilado.

ELTCHANINOFF, M. (2016), *Dans la Tete de Vladimir Poutine*, Paris, France, Actes Sud.

GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2010), *Filopolítica Filosofía para la Política*, Barcelona, España, [www.gutierrez-rubi.es](http://www.gutierrez-rubi.es)

HERRERO, J C. (2016), *Elementos del Pensamiento Crítico*, Madrid, España, Marcial Pons y Universidad de Alcalá de Henares.

KENNEDY, W. (2010), *Roscoe, negocios de amor y de guerra*, Barcelona, España, Libros del Asteroide.

LAKOFF, G. (2013), *Puntos de Reflexión*, Barcelona, España, Península.

LAKOFF, G. (2017), *No pienses en un elefante Lenguaje y Debate Político*, Barcelona, España, Península.

SALMON, CH. (2019), *Storytelling La Máquina de fabricar historias y formatear mentes*, Barcelona, España, Península.

- ¿Qué es un focus group? <https://www.youtube.com/watch?v=G8TNEZOv6l0>
- ¿Cómo funciona Google Trends? <https://www.youtube.com/watch?v=3gurCskC7Ss>
- Planning with Google Trends <https://www.youtube.com/watch?v=EOdN0CF1N68>
- Create your own whatsapp chatbot for free <https://www.youtube.com/watch?v=rPbOpqzA0P4>
- Cómo crear un DAFO [https://www.youtube.com/watch?v=z04v\\_-TdOU8](https://www.youtube.com/watch?v=z04v_-TdOU8)



## **OPTIMIZAR LA RELACIÓN ENTRE AYUNTAMIENTO Y CIUDADANO**

Ana SALAZAR SÁNCHEZ

*Politóloga, Directora General de Idus3*

Juan Andrés SEGURA GARCÍA

*Político. Director de Proyectos en Idus3*

### **SUMARIO:**

1. EL CIUDADANO COMO PROTAGONISTA DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO
  - 1.1. Redes sociales y ciudadanía emponderada: la importancia de escuchar lo que nos dicen.
    - Qué es la escucha activa
    - Nociones de comunicación institucional
    - Dimensión comunicativa de la institución pública
    - El plan de comunicación
    - Evolución de la política
  - 1.2. Redes sociales y política: a quiénes encontrar en cada red.
  - 1.3. El perfil del ciudadano en las redes sociales: medir para responder mejor.
2. CONECTAR CON LA CIUDADANÍA
  - 2.1. Transparencia y derecho de acceso de los ciudadanos.
  - 2.2. La transparencia como forma de ser exigente con uno mismo.
  - 2.3. La interacción con los ciudadanos: de trolls a aliados.
  - 2.4. App's municipales: gestión y fomento de uso.
3. REFLEXIÓN FINAL
4. BIBLIOGRAFÍA

## 1. EL CIUDADANO COMO PROTAGONISTA DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

### 1.1. Redes sociales y ciudadanía empoderada: la importancia de escuchar lo que nos dicen.

#### Qué es la Escucha Activa

– Definición: Podemos definir "escucha activa" como el seguimiento a las conversaciones que se producen en redes sociales alrededor a una marca, en este caso al Ayuntamiento, y tiene que ver con lo que los ciudadanos opinan de él.

– Por qué la escucha activa es positiva para la organización. La ciudadanía cada vez más que debe ser el centro de la acción de los distintos gobiernos, que debe ser escuchada para que sus necesidades sean realmente atendidas. Asistimos a un proceso de empoderamiento, donde el ciudadano es consciente de su poder, de que participar en la vida pública no es solo votar cuando toca, sino que durante la legislatura puede interactuar directamente con la institución u opinar sobre su labor con un altavoz como las redes sociales a su disposición. Por eso, contar con presencia en redes sociales no es en este momento algo opcional para un Ayuntamiento, es imperativo. Más que suponer un problema, es una oportunidad para ofrecer a la ciudadanía esa cercanía y facilidad de acceso que reclama. Partiendo de esta premisa, los responsables de la gestión de la comunicación institucional de un Gobierno municipal han de estar atentos a las conversaciones que les mencionan o que mencionan puntos clave de su labor institucional. Analizar si esas conversaciones tienen lugar incluyendo al propio Ayuntamiento o si tienen lugar entre usuarios diferentes en otros canales.

– Saber todo aquello que se dice sobre el Ayuntamiento y su gestión conlleva una ventaja comparativa a la hora de poder ofrecer mejores respuestas no solo online, sino en la gestión diaria.

– Conocer el perfil de quienes critican, de quienes no comparten nuestras políticas, es una oportunidad para mejorar, para saber de forma fehaciente si estamos fallando ante un colectivo o son cuestiones individuales.

– También en este punto es importante saber qué y cómo están comunicando otras instituciones similares, en este caso otros Ayuntamientos, especialmente vecinos, por si lo que están diciendo tiene que ver con nuestra gestión.

Por tanto, hablar de escucha activa no se refiere a leer aquello que se dice sobre el Ayuntamiento o aquellos comentarios que puedan resultar cómodos o agradables a la gestión política del mismo. Es estar al tanto de todo aquello que se dice de la institución, aunque sea mínimo, y cómo la institución responde y se relaciona con los usuarios digitales, que no dejan de ser ciudadanos.

## **La escucha activa tiene como consecuencia positivas**

- Generar confianza ciudadana, pues haremos sentir a los ciudadanos que sus demandas se escuchan, más allá de momentos puntuales como las elecciones, lo que se traduce también en satisfacción.
- Tener información de buena calidad, algo que permite poner las bases de una buena gestión de los problemas. Especialmente cuando viene una crisis, la información de calidad puede ser la clave para resolverla. Sin ella, los detalles que se escapan pueden ser decisivos a la hora de reconstruir una confianza quebrada. Además, en el día a día, contar con la mayor información nos ayuda a planificar con más acierto y cara a futuro con una visión más completa, en la que contamos no solo con lo positivo que se dice de nosotros en Internet sino también lo negativo.
- Poder analizar en profundidad aquello que está ocurriendo a nuestro alrededor, detectando más fácilmente el origen y las causas en una crisis o en cualquier situación. Permite saber qué está ocurriendo teniendo en cuenta todos los puntos de vista o, al menos, más puntos de vista, es decir, comprender realmente lo que nos están diciendo. No solo lo que se ve, sino con un seguimiento sistematizado determinar también aquello que a priori no se ve. Permite investigar qué hay más allá de un mensaje en redes sociales o un comentario en una web.

## **La escucha activa en la comunicación institucional**

La escucha activa orientada a la comunicación institucional ayuda a tener una mejor relación con el público general. Tener en cuenta su feedback ayuda a no hacer falsas promesas y generar gaps entre la institución y el ciudadano, futuro votante. Es ser conscientes de sus expectativas para no generar en ellos falsas ilusiones que se frustren y nos puedan dejar mal como institución.

Al realizar una escucha activa como anteriormente hemos descrito, llevando a cabo un seguimiento de los públicos objeto de nuestra comunicación, analizando las causas de los agujeros que puedan producirse entre nuestra comunicación y sus expectativas y llevando a cabo un buen plan orientado a solventar este problema mejora la relación con el ciudadano. En este momento, llevar a cabo esta tarea de forma conveniente es crucial para sobrevivir a un entorno cambiante y exigente como el actual.

## **Nociones de comunicación institucional**

La comunicación institucional posee una serie de características que la hacen diferente de otros tipos de comunicación.

- Duración del mandato de quienes lideran las instituciones.

Por lo general, al menos así aconseja la prudencia, las instituciones públicas que proceden de una elección han de prever su comunicación como máximo por un período de cuatro años. Esto las diferencia de las instituciones privadas, donde los mandatos no están tan tasados por la ley. A la hora de planificar la comunicación que se va a llevar a cabo, de pensar en los objetivos y plazos a poner en marcha hay que tener en cuenta esta diferencia sustancial respecto a la comunicación empresarial, por ejemplo.

- Forma de selección del personal.

Si bien en la empresa privada los departamentos de recursos humanos tienen bastante margen para seleccionar a las personas que más encajen en sus perfiles, incluso a las más cercanas a la filosofía de la marca, en las instituciones públicas esta selección está mucho más limitada. Cuando una persona llega a ostentar un cargo como Alcalde o concejal y se dispone a configurar su equipo tiene más limitaciones: solo puede elegir un número determinado de personal de confianza y en lo demás ha de contar con funcionarios y personal que previamente se encontraba en la institución. Ha de tenerse en cuenta que, al no haber sido elegidos por el nuevo líder de forma directa, puede darse el caso de que los miembros del equipo no compartan los objetivos, más tratándose de objetivos políticos. Por eso, una de las principales misiones que tendrá que llevar a cabo una persona que llega a un puesto de representación pública es la de conformar un equipo y ser capaz de motivarlo para que su trabajo sea efectivo. Para que sienta suyo el proyecto y se implique profesionalmente en él de la mejor manera posible.

En lo referente a la comunicación que efectuará la institución pública, esto es fundamental. Solo consiguiendo que todos los actores que intervendrán en la puesta en marcha del plan de comunicación sean un engranaje suficientemente coordinado se podrán salvar las comunes diferencias de criterio entre personal funcionario y no funcionario o las reticencias hacia la burocracia.

- Condicionantes legales.

Comunicar desde una institución pública está mucho más tasado legalmente que desde una institución privada. Los tiempos y los condicionantes legales, por ejemplo, a la hora de llevar a cabo convocatorias oficiales o a la hora de publicar ciertos contenidos de importancia son mucho menos flexibles que en la empresa privada. Además, pueden tener consecuencias mayores si se hacen inadecuadamente: un currículum mal colgado o editado de forma inconveniente o una declaración de bienes incompleta puede suponer una crisis de comunicación.

- En los públicos a los que se dirigen.

Los públicos a los que se dirige la comunicación son evidentemente distintos en el caso de las instituciones. En el caso institucional, además de la ciudadanía, tiene a los partidos políticos, a los grupos de presión, a los medios de comunicación o a otros gobiernos como públicos objetivos.

Tener públicos más amplios complica también la segmentación que se puede realizar para garantizar que el mensaje llega donde los objetivos se han planteado. Por eso, es fundamental sobre todo en redes sociales, como veremos, medir tras lanzar los contenidos cómo han funcionado.

### **Dimensión comunicativa de la institución pública**

Numerosos autores consideran que la institución pública tiene en esta dimensión la faceta que garantiza su supervivencia. Más allá de la ley, cómo se define la institución viene dado por cómo comunica, es decir, cómo se relaciona con los diferentes públicos. Estos pueden ser, como antes hemos apuntado, más diversos que en el caso privado e incluir a los propios miembros de la institución, a personas físicas o jurídicas ajenas a la institución pero con capacidad para influir en ella y otros públicos sin influencia directa. El correcto intercambio entre estos actores define la institución y es decisivo para ella.

Aquí radica la importancia de la comunicación a la hora de definir una institución. Un Ayuntamiento se define por las competencias que le otorga la ley, pero también por la relación que establece con sus vecinos, con las ordenanzas en diversas materias que promulga o con las iniciativas que emprende.

### **La estrategia de comunicación en la organización pública**

Por estrategia podemos entender la guía que media entre el punto de partida en el que nos encontramos al llegar a una situación y el modo en que saldremos de esa situación. Cómo se gestiona lo que sucede entre esos dos momentos es lo que marca la estrategia. Por lo tanto es la respuesta a una necesidad, la adaptación a un cambio que sucede en la organización. Cuando una estrategia se implementa no se sale de la situación igual, se avanza. De ahí la importancia de diseñarla y ejecutarla correctamente. Porque cuando se diseña y ejecuta una estrategia lo que se pone en marcha son decisiones al respecto del comportamiento de la organización. Por eso, la estrategia ha de estar fundamentada y enfocada a un fin concreto y a ser posible medible. Donde cada miembro de la organización tiene su tarea asignada y la sabe, es decir, sabe su responsabilidad en el desarrollo de la misma.

En lo que respecta a la comunicación, la estrategia general y la de comunicación en una institución han de estar unidas. Una es parte decisiva de la otra, pues como hemos visto la compromete en sus acciones, al elegir unas y no otras. De hecho, la estrategia de comunicación debe ser el corazón de las estrategias en una organización: desde ayudar a la consecución de los objetivos propuestos a la creación de lealtades entre los trabajadores que anteriormente describíamos como imprescindible. Además, en la aspiración a evolucionar la comunicación institucional para llevarla a la nueva realidad de los ciudadanos como la comunicación empresarial ha hecho con la realidad

de los consumidores y la RSC, la acción social también está íntimamente definida por la estrategia de comunicación elegida.

De esta manera, el director de comunicación de una institución como puede ser un Ayuntamiento ha de estar en el núcleo de la toma de decisiones del mismo, pues es quien va a llevar a cabo una parte fundamental de su desarrollo y no tiene sentido que sea ajeno a él. Debe poder tomar decisiones junto a los altos cargos para luego poder transmitirlos correctamente a los públicos objetivo de esas decisiones, a la vez que hacer de "traductor" para los demás decisores de lo que opinan los públicos objetivo acerca de nuestra acción.

### **La identidad de una institución pública**

La identidad es la imagen que el receptor tiene en la mente de la institución pública.

A la hora de definir la identidad que queremos darle a una institución hemos de analizar la estructura de los públicos a los que nos vamos a dirigir, cuál es la identidad previa que perciben de nosotros y a partir de ahí cuál queremos que sea nuestro perfil corporativo y cómo lo vamos a comunicar.

Hemos de conocer en primer lugar desde dónde le está llegando información nuestra a los públicos para luego conocer en qué medida la conocen, su notoriedad, y cómo la valoran, los atributos que le otorgan. Con estos datos, podemos trazar un perfil corporativo, es decir, cómo nuestra organización definirá su identidad, y cómo vamos a comunicar con los públicos objetivo. Hacer este análisis nos servirá para definir qué queremos potenciar de nuestro perfil o qué queremos mejorar y de qué manera vamos a transmitirlo. Esta tarea ha de realizarse al principio del mandato, para definir una estrategia con la que identificar, diferenciar, dotar de relevancia y convertir en referente para que llegue a ser la opción elegida por nuestros públicos para buscar la información. Aplicado a lo que nos ocupa de la presencia en redes sociales a través de la cual realizar la escucha activa, es fundamental entender que estos pasos tratan de que los públicos conozcan nuestra organización, puedan encontrar información relevante distinta de la que obtendrían por otras vías (un medio de comunicación, por ejemplo) y lo encuentren relevante de forma positiva. Así se convertirá en un referente y será una elección preferente a la hora de interactuar con la institución.

Esta definición del perfil corporativo institucional ha de poder mantenerse constante en el tiempo, ha de poder apoyarse en la realidad para mantenerse, siendo creíble y proponiendo cuestiones viables. De poco serviría el perfil de un Ayuntamiento desde el que se lanzan proposiciones políticas imposibles técnica o legalmente (cuando la competencia no es propia), ya que en poco tiempo si no se ha llevado a cabo lo anunciado perderá credibilidad para el futuro.

Si aplicamos a un perfil de Ayuntamiento esta descripción de tareas, al llegar a la institución la primera decisión que han de tomar sus dirigentes es la de quién quieren

ser, cómo quieren definirse, en este caso, en redes sociales. Para ello, han de saber cómo son actualmente vistos por sus públicos (vecinos y no vecinos, empresas del municipio o con interés en el municipio, etc.) y definir con qué atributos van a querer que se les asocie. Puesto que siempre, máxime en tiempos de campaña permanente, aspirará a realizar la mejor tarea posible, diferenciándose por tanto de sus predecesores (incluso aunque se trate del mismo partido o el mismo equipo). Si, por ejemplo, plantean la resolución de un problema de tráfico consistente en un cruce de carreteras problemático han de tener poder realizarlo, es decir, tener en cuenta la titularidad de las carreteras y el coste que puedan tener expropiaciones a realizar para llevar a cabo la medida. De no poder hacerlo, lo que se vería mermado en caso de no poder llevarlo a cabo sería la credibilidad y, en consecuencia, la viabilidad de la institución durante el resto de la legislatura.

## **El plan de comunicación**

### **Mapa de públicos**

Los públicos, en plural, son los destinatarios de nuestra comunicación. Aquellos a quienes pretendemos hacer llegar nuestro mensaje en el marco de la estrategia. En el caso de la comunicación institucional podemos hacer una descripción de ellos como la siguiente:

- Personas que trabajan en la propia administración. Son todos los altos cargos de la Administración en cuestión, en el caso del Ayuntamiento, Alcalde, concejales, personal de confianza; además incluye a los trabajadores, funcionarios y laborales, que llevan a cabo allí su labor profesional.
- Usuarios de los servicios de la administración. La ciudadanía propiamente dicha, las personas a las que van dirigidas las medidas que se tomen por parte del Ayuntamiento. En este caso, el público es extenso y conviene hacer por parte de la institución una tarea mayor de segmentación, para tener claro cómo está compuesta la población a la que ha de dirigirse.
  - El partido político propio. Un Alcalde llega a serlo en el marco, por lo general, de un partido político, con unos miembros y unos compañeros en otras instituciones. A la hora de comunicar hay que tenerlos en cuenta y darles la atención necesaria.
    - Otras identidades como sindicatos, empresas, patronales, etc.
    - Otros poderes del Estado u otras instituciones, como las Diputaciones o las Comunidades Autónomas.
    - Otros partidos políticos con acción en el municipio.
    - Movimientos sociales, grupos de interés, etc.
    - Medios de comunicación.
  - En última instancia, aunque sea casi coincidente con los usuarios de la administración, hay que contar con el ciudadano votante, pues en última

instancia el objetivo de un gobierno local es también ser reelegido y seguir gobernando.

### **Plan de comunicación**

Podemos definirlo como el conjunto de actuaciones ordenadas en el tiempo y el espacio que se diseñan y configuran para cumplir los objetivos planteados. Así podremos controlar los factores, las variables, los públicos objetivo y los mensajes adecuados a cada público, además de facilitar una evaluación final del objetivo planteado.

Una institución debe tener un plan de comunicación general, integral para toda la comunicación, además de poder elaborar planes más acotados a medidas puntuales. Un Ayuntamiento ha de elaborar su plan de comunicación al principio de la legislatura para poder marcar el rumbo y el tono y tener en cuenta todas las variables antes indicadas a la hora de desarrollar las políticas. Ahora bien, si decide lanzar una medida orientada, por ejemplo, a garantizar que todos los habitantes de su municipio gozarán de fibra óptica municipal puede realizar una planificación ad-hoc, para esa medida concreta, orientándola a los públicos que considere más afectados por ella. En este caso podrá tener en cuenta para movilizar solo los medios a su disposición más convenientes, en lugar de todos aquellos de los que puede disponer. Siempre teniendo en cuenta el plan general para no entrar en contradicción con él.

En este punto podemos hablar del correcto diseño y transmisión del mensaje para que llegue a los destinatarios. Cuando lo transmitimos en redes sociales hemos de tener en cuenta las características de estas y adecuar el tono y los contenidos a los públicos que nos van a encontrar en este medio. Entender bien los perfiles de usuario de las distintas redes sociales que veremos más adelante es clave para diseñar los mensajes y adecuarlos. No es igual comunicar en Twitter, más directo, más concreto, más orientado a un público informado, que en Instagram, donde el perfil es más joven y la comunicación se lleva a cabo a través de publicaciones con contenido multimedia como fotos o vídeos cortos (si bien esto es recomendable en todas las redes sociales, en Instagram es esencial).

Además, hay que hacer entender el mensaje, sin complicarlo, si se quiere que sea efectivo. Para eso, el marketing ha hecho algunas aportaciones a la comunicación institucional que conviene resaltar.

En un momento en que la información llega a través de tantos canales, diferenciarse es básico para que se nos escuche. Para ello, la comunicación ha de cumplir una serie de características:

- Ser creativa. Combinar las ideas de siempre con nuevos formatos, pasar de las ideas respetuosas con el protocolo presentadas de modo plano a presentarlas de modo más atractivo para el usuario.

- Juntar emoción con razón. Buscamos la implicación de los públicos con la institución, en este caso en redes sociales, por tanto a la información que transmitimos conviene cargarle un contenido emocional, que enganche al usuario.
- Conocimiento de los públicos y lectura del contexto. La escucha activa, tener en cuenta de forma proactiva las sensaciones que están manifestando nuestros públicos objetivos para poder adecuarnos a su contexto.
- Tener en cuenta a la competencia. En el caso de una institución, la competencia como tal no existe, pero podemos tener en cuenta qué están haciendo otras administraciones similares con su comunicación.
- Repetir sin cansar. Los mensajes han de instalarse en la mente del receptor y para eso el mejor camino es exponerlos a ellos. Teniendo el cuidado de no sobrepasar para no cansar al lector, la comunicación institucional ha de ser constante.
- Difundir buenas noticias. Cuando sea posible hay que comunicar en positivo, dar alegrías a quien por ejemplo sigue la cuenta del Ayuntamiento el Facebook con noticias positivas sobre su municipio.
- Establecer una comunicación sencilla. Como antes apuntábamos, el mensaje ha de ser comprensible para ser efectivo realmente.
- Planificar. Tener un esquema de cómo va a ser esa comunicación que vamos a establecer (el plan de comunicación antes descrito).
- Calidad en la realización. No estamos ante acciones de marketing propiamente, pero las publicaciones y los mensajes que se lanzan a través de redes sociales han de tener calidad en su ejecución. Garantizamos así también que siguen interesando a los lectores, que están acostumbrados a ver esa calidad en otro tipo de comunicaciones como la de empresa.
- Consecución de resultados. Establecemos el plan de comunicación para ser eficaces, por tanto, evaluar es fundamental para mejorar este aspecto en el futuro.
- Conocimiento del lenguaje de los medios en los que vamos a comunicar. Como también hemos apuntado, no siempre vamos a poder lanzar el mismo mensaje aunque vayamos a hablar de la misma cuestión. Por eso, segmentar los públicos a los que queremos dirigirnos, buscarlos y adaptar nuestro mensaje a ellos y a sus canales es una tarea básica a realizar para tener éxito.

## **Algunas pinceladas sobre comunicación empresarial con las que podemos aprender para la comunicación institucional.**

El mundo de la empresa ha entendido la que debe reorientar su papel, que han de transformar la manera en la que se relacionan con los consumidores, más allá de los beneficios generados. La comunicación institucional puede y debe fijarse en este nuevo modelo de relación entre las empresas y sus públicos para evolucionar también en un contexto en el que la ciudadanía reclama mayor cercanía a sus representantes. Haremos un repaso del cambio que han implementado las empresas y las formas de adaptar cambios similares en nuestra institución.

Las empresas están evolucionado en su forma de conexión con los consumidores, trabajadores y accionistas. Su permanencia en el mercado no depende en solitario de los resultados contables. Su buena imagen corporativa es uno de los elementos más ansiados para mantener su posición competitiva. La existencia de una compañía debe sustentarse en una causa que vaya más allá del correcto beneficio empresarial, se apoya en el cumplimiento de un fin que sea beneficioso para la sociedad en general. Las relaciones con todos los stakeholders son necesarias para conocer qué esperan de la compañía y poderles hacer una oferta que les satisfaga. Estamos ante la evolución del Marketing, hemos pasado de buscar la satisfacción de nuestros potenciales clientes con un producto o servicio determinado, a buscar la utilidad de la empresa en un marco general de la sociedad. La incógnita ahora es: ¿Qué aporta esta empresa a la Sociedad?

Incluso sin poder contestar de forma clara a esta pregunta, el mundo de la publicidad para las grandes compañías se ha transformado. Los clientes rechazan la conexión con anuncios de publicidad que les incitan a comprar un producto/servicio sin más. La tendencia general es a desconectar de los anuncios, cambiar de emisora o canal o ver publicaciones que no contienen anuncios. El mundo de la publicidad es consciente de que la conexión con los consumidores se produce a través de una historia que conecte con los valores de sus potenciales clientes.

En este contexto, los valores de las compañías son los elementos que más “valor” aportan a sus organizaciones y a la sociedad (ciudadanía). Una empresa con valores determinados se dirige con unos códigos éticos, obtiene beneficios con prácticas que se ajustan a ellos, comunica coherentemente a ellos y conecta con los stakeholders en base a esos valores.

Las instituciones no son ajenas a estos cambios en el comportamiento de los ciudadanos. Si bien, como más adelante explicaremos, se viene produciendo un cierto desencanto hacia la política, también es cierto que hay una ciudadanía más vigilante, más participativa sobre todo en redes sociales.

## Evolución de la Política

La forma de expresión política de la ciudadanía ha cambiado. Las empresas han visto aquí la oportunidad y la están aprovechando. Las instituciones no pueden perder el paso y tienen que adaptarse también a esta nueva realidad de la ciudadanía en redes sociales.

Desde el estallido de la crisis de 2008 los partidos políticos han dejado de ser los canales exclusivos para la acción política. El movimiento 15M más antiguo, o el movimiento Me Too (más actual) son manifestaciones políticas de la ciudadanía al margen de los partidos políticos, entre otros.

El ser humano, en tanto que es un ser político, necesita canalizar sus ideas respecto a su forma de entender la organización y la justicia social, ya sea a través de canales oficiales establecidos (partidos políticos, asociaciones de vecinos...) o a través de convocatorias en redes sociales.

Esta necesidad de expresión humana junto con la pérdida de credibilidad de los partidos políticos como herramientas para el cambio social, deja un espacio para la empresa privada para la canalización de un comportamiento político que basa su acción en la relación del binomio “Causa-consumo”.

Relacionar el consumo con una causa no es algo nuevo, tenemos el ejemplo de la conocida marca de compresas Ausonia, que destina parte de sus ingresos a la lucha contra el cáncer de mama, por ejemplo. También hemos podido ser testigos de un amago de boicot a los productos catalanes por parte del resto de la ciudadanía española, debido al conflicto secesionista.

Es decir, el ciudadano es plenamente consciente de que a través de sus hábitos de consumo puede hacer política en una dimensión paralela a las urnas, en una dimensión basada en micro acciones políticas cotidianas individuales.

Numerosas empresas son ya conscientes de esta forma de comportamiento político, que se viene acusando en los últimos años, de ahí su inversión en campañas de legitimación social que asociando una causa social a la marca como vemos a continuación.

Font Vella se compromete con la mujer. Le habla directamente a la mitad de la población, diciéndole *“Si bebes Font Vella estás comprometida con el avance de la mujer”*, *“Si vas con una botella de Font Vella por la calle, todo el mundo sabrá de tu compromiso”*.

BBVA en su campaña **Aprendemos juntos** se cuela en la vida de las familias con consejos para la educación de los hijos, transformando la imagen de un Banco “responsable de la crisis” a una marca ocupada en el futuro de *“tu familia y de tus hijos, una marca amiga*.

Vodafone se ha decantado por la mirada hacia el futuro. En su campaña **El Futuro es Apasionante**, analiza respuestas a preguntas que ya están en la agenda como pueden ser la vida en Marte o la consecuencia de los robots en el empleo.

Este tipo de campañas de legitimación responden a ese binomio causa-consumo, y están recibiendo una gran acogida dado que han sido capaces de entender el comportamiento y las inquietudes ciudadanas bien sean basadas en una causa política, científica o familiar.

## 1.2. Redes sociales y política: a quiénes encontrar en cada red.

Hablar de redes sociales es un concepto muy amplio. Hay tantas que pensar en solo tres es incorrecto. Sin embargo, sí es conveniente centrarnos en aquellas más utilizadas, especialmente en el territorio donde hemos de comunicar la acción política.

En nuestro caso, vamos a fijarnos en Facebook, Twitter e Instagram. Llegar a la ciudadanía a través de Whatsapp es un medio cada vez más utilizado en política, con la desventaja de que no se puede medir. Un mensaje que se lanza a través de una red social es interesante saber si ha llegado a su destinatario o se ha perdido en el camino. De ahí la importancia de medir (de lo que hablaremos próximamente). Solo midiendo la repercusión de nuestras publicaciones podremos calibrar y ser realmente conscientes de si se cumplen los objetivos que hemos planteado con nuestro mensaje.

Como apuntábamos, vamos a centrarnos en describir la audiencia de tres redes sociales: Facebook, Twitter e Instagram.

### 1. Facebook:

- Es la red social más potente por número de usuarios e interacciones.
- Quiénes están en Facebook. Esta red social contaba en 2017 con 23 millones de usuarios en España, 2270 millones en todo el mundo.
- Su perfil de edad es joven, entre 18y 39 años, pero son usuarios activos en esta red también las personas con entre 40 y 64 años.
- Hay más mujeres que hombres, un 53% frente a un 47%.
- El perfil académico de los usuarios de Facebook se basa en sus biografías, en lo que han escrito en ellas. Así, un 35% de usuarios afirman tener o estar cursando estudios universitarios.
- Permite hacer retransmisiones en directo. Para un perfil institucional esta herramienta permite ser más transparentes, por ejemplo, en la retransmisión de plenos del Ayuntamiento en directo.

### 2. Twitter:

- Twitter permite ser mucho más directo a la hora de comunicar. En solo 280 caracteres hay que poder concentrar el mensaje que se quiere transmitir. Para solventar esta limitación podemos recurrir a hilos, sucesiones de tuits sobre el mismo tema, en los que la propia cuenta va respondiendo sobre el anterior.

– Perfil de usuario. Al no distinguir entre perfiles de empresas o de personas físicas, se hace difícil poder saber qué sexo es más dominante en la red. Un gran número de cuentas no revelan su sexo en el perfil.

– Uno de los problemas que tiene esta red social es el gran número de usuarios inactivos que posee. Según el "Social Media Family" que elaboró el diario ABC en 2018 un 72% de usuarios de la red no habían tuiteado nada en el último mes.

– En lo que respecta a la verificación de cuentas, este paso tiene gran interés para la comunicación institucional. Verificar la cuenta del Ayuntamiento o la institución en cuestión nos aportará mayor confianza ante el usuario, previniendo la creación de cuentas falsas o no controladas por trabajadores autorizados.

– Para un perfil institucional es importante tener presencia en esta red social si quiere poder ofrecer una respuesta ágil a demandas concretas. De hecho, muchas empresas lo utilizan ya como complemento al servicio de atención al cliente e instituciones como el Ayuntamiento de Madrid atiende solicitudes y reclamaciones de los ciudadanos a través de @Lineamadrid.

### **3. Instagram**

– Instagram es una red social mayoritariamente de contenido visual mediante fotos y vídeos cortos. Desde que fue adquirida por Facebook, su crecimiento ha sido exponencial y en España ronda los 13 millones de usuarios.

– Perfil de usuario. Por edad, la mayor parte de los usuarios (65%) están en la franja entre 18 y 39 años y por sexo se trata de una red social con mayoría de mujeres (55%).

– El uso institucional de esta herramienta es fundamentalmente interesante por el perfil de usuario, ya que permite llegar a un perfil de personas jóvenes, que se informan de esta manera.

– Permite una comunicación más fresca, más visual, más orientada a un público joven.

### **4. Whatsapp**

– Pese a ser un sistema de mensajería, Whatsapp no deja de ser una red social donde las personas comparten contenidos.

– Tiene gran utilidad por los casi 25 millones de personas que en nuestro país utilizan la aplicación, de todos los segmentos de edad, sexo o formación académica.

– Permite una comunicación prácticamente individualizada y, al no ser aparentemente pública, permite que los usuarios compartan con menos reparo los contenidos.

- Se puede hacer llegar la información mediante una segmentación previa solo a aquellos ciudadanos verdaderamente interesados en la comunicación.
- El principal problema que ofrece difundir contenidos en este servicio es no poder hacer seguimiento y conteo de la difusión que tiene, con lo que no podremos medir la eficacia real de su uso.
- Mediante listas de difusión de mensajes se puede llegar a un público amplio, que ha dado su consentimiento para que se le envíen este tipo de mensajes.

### **1.3. El perfil del ciudadano en redes sociales: medir para responder mejor.**

Cuando una Administración decide poner en marcha una política de comunicación institucional en redes sociales ha de poder medir para comprobar que se cumplen los objetivos propuestos. Si un Ayuntamiento ha decidido tener una cuenta en Facebook, Twitter o Instagram ha de evaluar para planificar mejoras o cambios para llegar a los objetivos planteados.

Nos centraremos en las tres redes sociales más usadas en nuestro país, Facebook, Twitter e Instagram, donde es posible saber de forma gratuita una serie de datos y resultados estadísticos en nuestras acciones.

#### **1. Facebook**

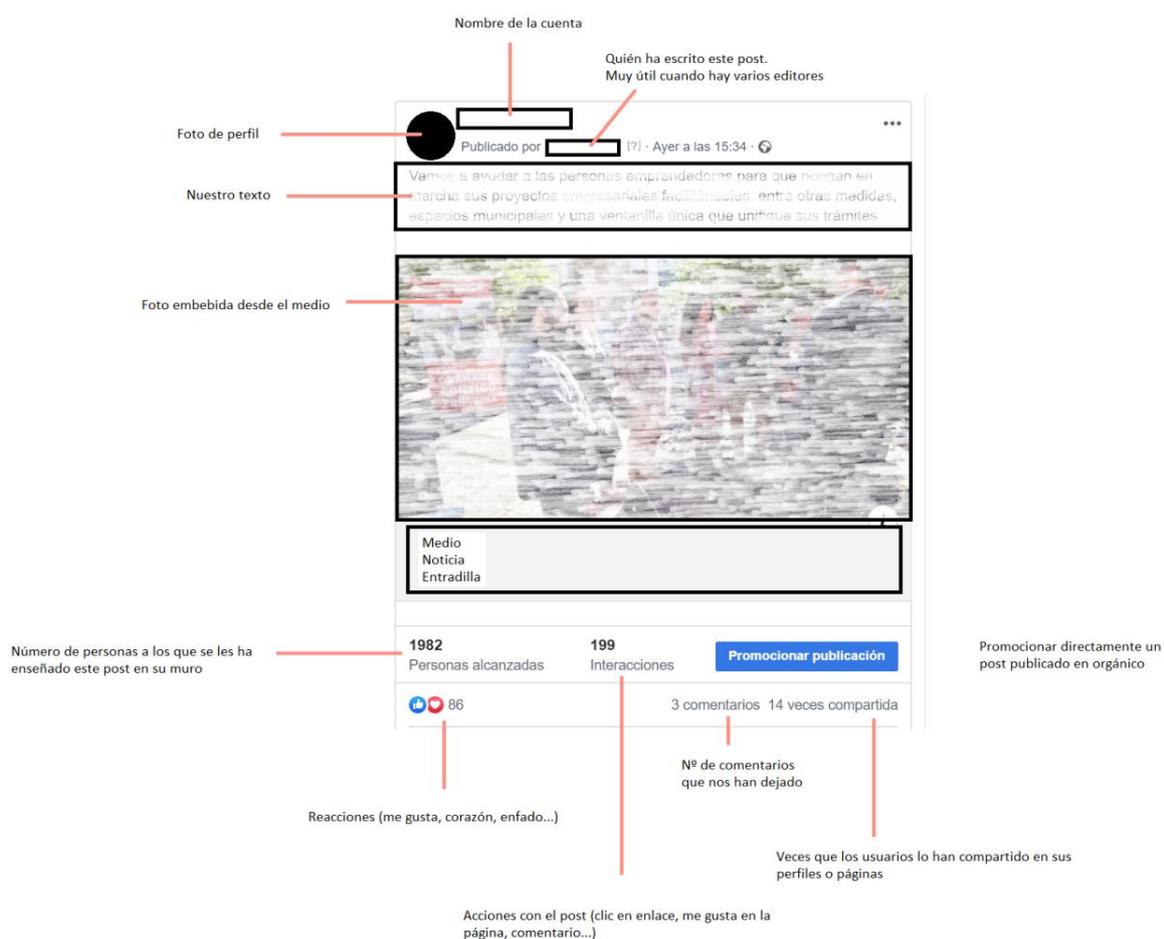
En primer lugar, cuando una institución decide estar presente en esta red social debe hacerlo mediante una página y no un perfil. Son varios los motivos. En primer lugar, una página permite medir diferentes cuestiones que se deben orientar a ofrecer un mejor servicio y optimizar la presencia en la red social. Por otro lado, una página no necesita "permiso o aprobación" para ser seguida, algo que teniendo en cuenta el enfoque que la Administración debe tener orientado a todos los ciudadanos es imprescindible. El ciudadano no debe tener la sensación de que pide aprobación para entrar en su Ayuntamiento (entendido como edificio físico) y tampoco debe tenerla en la parte virtual.

Para poder medir con eficacia con las estadísticas que ofrece Facebook, en primer lugar definamos algunos conceptos básicos.

- Alcance, personas alcanzadas: Es el número de personas que ha visto la publicación.
- Interacción: De qué manera se han comportado ante la publicación. Puede ser haber pinchado en el enlace, haber clicado en el perfil, haber reaccionado a ella o haberla compartido.

- Reacciones: De qué forma reaccionan ante nuestra publicación los usuarios. Puede ser con un "Me gusta", con un "Me encanta", con "Me divierte", con "Me asombra", "me entristece" y con "Me enfada".

- Número de veces compartida: Cuántas veces las personas alcanzadas han decidido enseñar nuestro contenido a otros usuarios de su red compartiéndolo en su perfil.



Nombre de la cuenta

Quién ha escrito este post. Muy útil cuando hay varios editores

Foto de perfil

Nuestro texto

Foto embebida desde el medio

Número de personas a los que se les ha enseñado este post en su muro

1982 Personas alcanzadas

199 Interacciones

Promocionar publicación

Promocionar directamente un post publicado en orgánico

86 Reacciones (me gusta, corazón, enfado...)

3 comentarios 14 veces compartida

Nº de comentarios que nos han dejado

Veces que los usuarios lo han compartido en sus perfiles o páginas

Acciones con el post (clic en enlace, me gusta en la página, comentario...)

Las estadísticas que nos ofrece Facebook nos permiten conocer información detallada acerca del perfil, como el número de acciones que en la página, las visitas que ha recibido, la evolución de "me gusta" en la página, el alcance de las publicaciones o las interacciones por publicación.

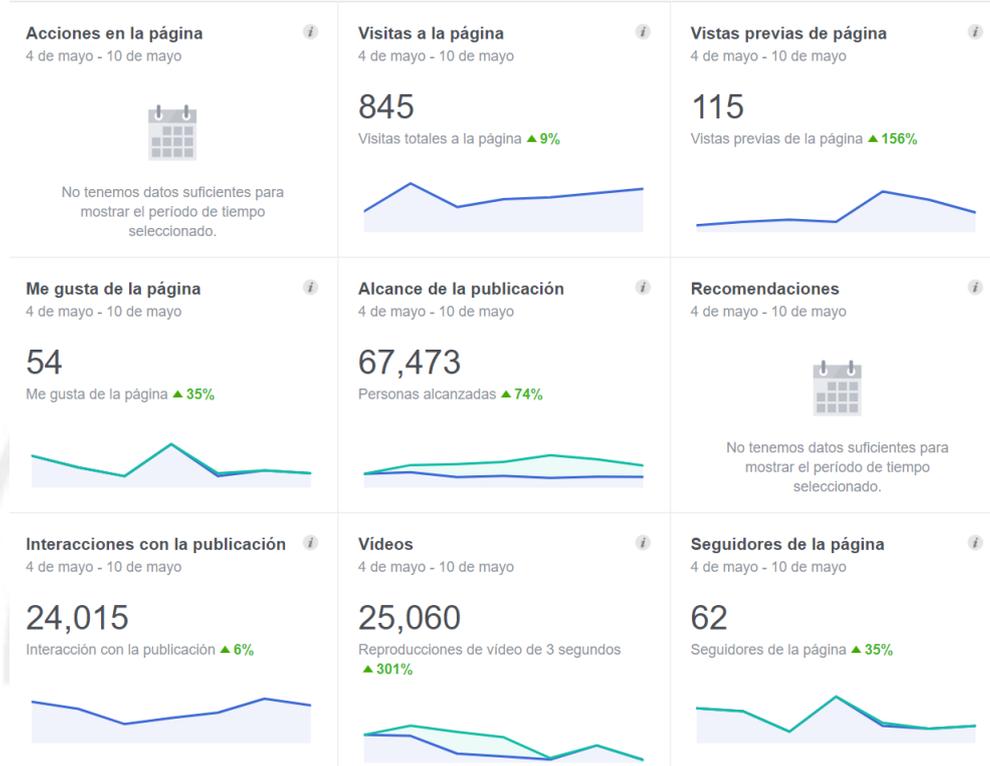
Resumen de la página Últimos 7 días ↕

Exportar datos ↓

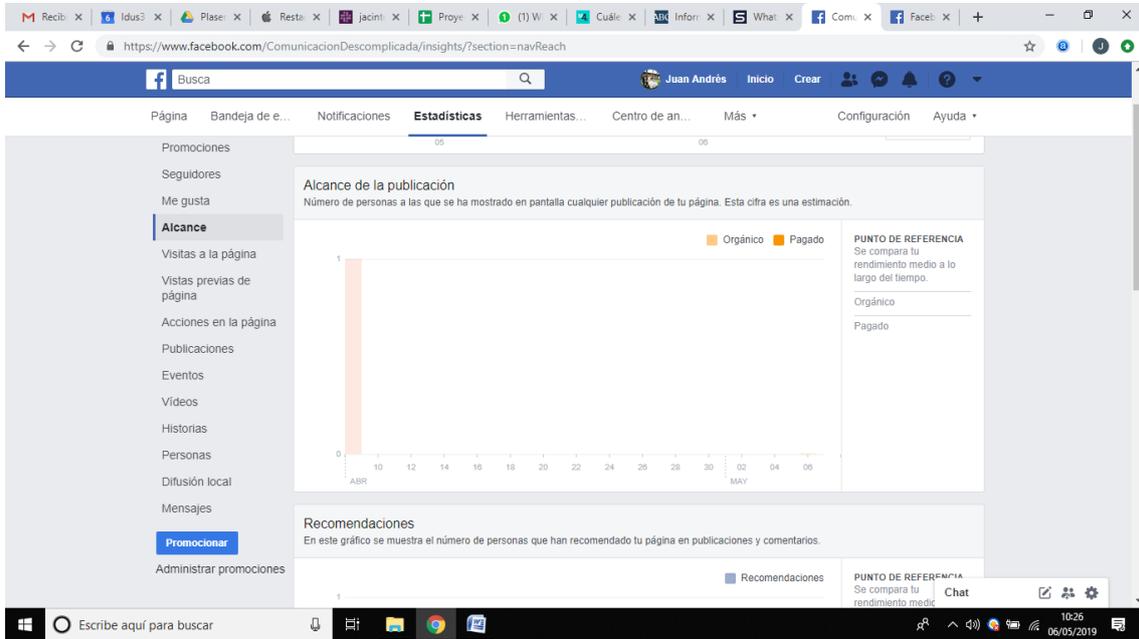
Resultados del 4 may 2019 al 10 may 2019

Nota: No se incluyen los datos de hoy. La actividad relativa a estadísticas se proporciona según la zona horaria del Pacífico. La actividad relativa a los anuncios se proporciona según la zona horaria de tu cuenta publicitaria.

■ Orgánico ■ Pagado



Respecto al alcance, hay que observar que Facebook permite patrocinar publicaciones, es decir, llegar a más personas por una cantidad de dinero y en sus estadísticas diferencia entre contenido orgánico y patrocinado. El contenido orgánico es aquel que se alcanza sin pagar por la publicación y hay que tener en cuenta que, cuando se patrocina una publicación, este también se incrementa. El motivo es que al alcanzar a más personas mediante la segmentación que hayamos podido hacer, también más seguidores de estas personas tendrán acceso a la publicación y a interactuar con ella. Hay que tener en cuenta este factor a la hora de interpretar bien los datos cuando decidimos hacer una publicación patrocinada.



Se puede analizar un poco más en profundidad cada aspecto del comportamiento de los usuarios (seguidores) en nuestra página.

En el caso que nos ocupa, el perfil de una institución pública local, es imprescindible tener claro el perfil de nuestra audiencia. Hemos de conocer el sexo, edad y lugar de residencia de nuestros seguidores para conocer si estamos llegando al público al que pueden afectar nuestras decisiones. Es lo primero que debemos hacer para, en caso contrario, redefinir la estrategia y "buscar" a nuestros ciudadanos en redes de otra manera.



La siguiente tarea a realizar podría ser ver qué días y en qué momentos del día están más conectados nuestros seguidores para que nuestras publicaciones puedan llegarles con más seguridad. Hay que tener en cuenta que todos no están al tiempo conectados y que quienes están tienen, además de nuestras publicaciones, otras de otras páginas. Competimos con ellas a la hora de que los ciudadanos puedan llegar a nuestras publicaciones. Por eso saber a qué horas están activos nuestros seguidores es útil a la hora de decidir cuándo lanzar los mensajes.

HORAS



Es interesante conocer las acciones que los usuarios han llevado a cabo en nuestra página. Normalmente, será una por usuario, es complicado que un usuario lleve a cabo más de una acción. Facebook nos permite ver el número de clicks que se han hecho en las pestañas de información en nuestra página: cómo llegar, el sitio web, el número de teléfono o los clicks en los botones de acción.

Y nos permite hacer seguimiento de las publicaciones que realizamos. Podemos saber, de forma ordenada, el alcance y el número de interacciones que ha tenido. Además, si se realizan promociones podemos distinguir entre el alcance pagado y el alcance no pagado. Con esta comparativa podemos ver los contenidos con más éxito entre nuestros seguidores y pensar si conviene seguir haciéndolos en ese formato (con foto, vídeo o link). Siempre es recomendable incluir alguno de estos formatos para llamar a la acción del usuario, más allá de leer nuestra publicación. Buscamos que sientan pertenencia a la comunidad que hemos creado.

Todas las publicaciones realizadas

Alcance: orgánico/pagado | Clics en publicaciones | Reacciones, comentarios y veces que se ha compartido

Fecha de publicación	Publicación	Tipo	Segmentación	Alcance	Interacción	Promoción
10/05/2019 15:47				5,6K	656 1K	Promocionar publicación
10/05/2019 15:34				2,2K	98 120	Promocionar publicación
10/05/2019 0:02				0	0 3	Promocionar publicación
09/05/2019 22:58				3,6K	757 336	Promocionar publicación
09/05/2019 12:38				4,5K	832 377	Promocionar publicación
08/05/2019 21:45				3,5K	516 177	Promocionar publicación
08/05/2019 19:24				2,4K	400 123	Promocionar publicación
07/05/2019 20:40				18,3K	4,2K 666	Ver promoción
07/05/2019 17:04				2,5K	178 179	Promocionar publicación
07/05/2019 8:30				9,9K	536 774	Ver promoción
06/05/2019 21:01				2,3K	52 126	Promocionar publicación
06/05/2019 17:16				4,5K	250 366	Promocionar publicación
06/05/2019 15:58				2,3K	45 99	Promocionar publicación
05/05/2019 16:18				4,2K	689 736	Promocionar publicación
05/05/2019 11:06				5,3K	371 306	Ver promoción

Notas de anotación:

- No nos deja promocionar compartidos ni fotos de perfil
- Foto
- Tipo de post
- Video
- Link
- Alcance pagado
- Más información sobre esta promoción

Estos datos se pueden obtener, además, según el perfil de sexo, edad, país, ciudad o dispositivo del usuario. En nuestro caso, como hemos apuntado anteriormente, lo más interesante será conocer el perfil de sexo y edad y la ciudad de la que proceden las personas a las que alcanzamos. Para un Ayuntamiento o una administración local que decide llevar a cabo una estrategia en redes sociales tiene mucho interés saber de dónde son las personas que le siguen. Solo de esta manera podrá llegar a aquellos que realmente van a verse afectados por las decisiones que se tomen y se comuniquen a través de la página. De poco serviría a un Ayuntamiento tener muchos seguidores que no residan efectivamente en el pueblo, más allá de una cuestión de posicionamiento y reputación fuera del mismo.

A la vista de estas estadísticas básicas que Facebook nos ofrece de forma gratuita, podemos hacernos una idea de a qué personas estamos llegando y cuántas son. Para una Administración que decide una estrategia de comunicación activa esta información debe servirle para reconfigurar su estrategia, también de contenidos, si se ha propuesto el objetivo de que sus ciudadanos estén más y mejor informados de lo que sucede. Igualmente si sus publicaciones no son lo suficientemente respondidas para poder llevar a cabo una escucha activa de lo que sucede a su alrededor quizá debe reconducir su estilo de publicaciones para provocar más reacciones en las personas

alcanzadas. Nada de esto será posible si no se realizan las convenientes mediciones estadísticas y se interpretan de modo correcto.

## 2. Twitter

Igual que hemos hecho con Facebook vamos a definir en primer lugar algunos conceptos de funcionamiento de Twitter. Esta red social permite una comunicación más directa

Para poder medir con eficacia con las estadísticas que ofrece Facebook, en primer lugar definamos algunos conceptos básicos.

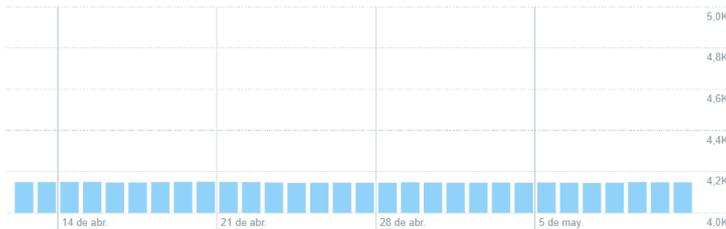
- Seguidores: Número de personas a las que les llegan de forma directa nuestros tuits.
- Menciones: Aquellos tuits de otros usuarios que nos incluyen a través de nuestro usuario.
- Impresiones del tuit: Las impresiones son las veces que un tuit fue visto por otra persona, sea o no su seguidor (es decir, que provenga de un retuit de otra persona). Es el número de veces que un tuit apareció en el 'timeline' de alguna persona, que puede ser o no su seguidor. Además de los datos en impresiones, tenemos también cifras en lo que la red social llama como 'interacciones', es decir, el número total de veces que un usuario ha interactuado con alguno de nuestros tuits.
- Actividad del tuit: Cómo han interactuado otros usuarios con nuestro compartido.
  - Haciendo retuit.
  - Marcando me gusta.
  - Haciendo click en el contenido compartido.
  - Haciendo una respuesta sobre nuestro contenido.

Las estadísticas que nos ofrece Twitter nos permiten conocer información detallada acerca del perfil, como la evolución del número de seguidores del perfil, el número de impresiones de nuestros tuits y la tasa y tipo de interacciones que los usuarios han llevado a cabo con nuestros contenidos.

Además, podemos hacer un pequeño perfil de nuestros seguidores, que incluye su sexo, sus intereses principales y (menos interesante en nuestro caso) el operador de telefonía que utilizan. También los datos demográficos son útiles y se pueden obtener desde las estadísticas que nos proporciona Twitter. Como venimos insistiendo, los públicos que mayoritariamente van a ser destinatarios de nuestra comunicación institucional son públicos locales. De ahí la importancia de saber que estamos llegando a ellos mediante este estudio demográfico. De lo contrario, será útil saberlo para pensar en una estrategia de segmentación que permita llegar a ellos.

Sus seguidores ▼  
+Añadir audiencia de comparación

<b>INFORMACIÓN GENERAL</b> Interés destacado Perros	<b>DATOS DEMOGRÁFICOS</b> Idioma principal español	<b>ESTILO DE VIDA</b> Tipo de intereses destacado Perros	<b>HUELLA MÓVIL</b> Principal operador de telefonía móvil movistar
---	--	--	--



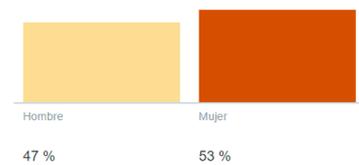
El tamaño de su audiencia de seguidores es de 4 148  
Son 1 menos que hace 30 días a la misma hora. Perdió alrededor de 0 seguidores por día



### Intereses

Nombre de interés	% de la audiencia
Perros	99 %
Clima	98 %
Noticias de ciencia	97 %
Noticias de tecnología	96 %
Comedia (Pasatiempos e intereses)	95 %
Espacio y astronomía	89 %
Noticias deportivas	82 %
Política	77 %
Noticias sobre educación e información general	74 %
Comedia (Películas y televisión)	73 %

### Género



### Operador de telefonía móvil

Nombre de operador	% de la audiencia
movistar	43 %
Vodafone	30 %
Orange	25 %
Yoigo	12 %
T-Mobile	1 %
TME	< 1 %
Telcel	< 1 %
AT&T	< 1 %
T-Mobile UK	< 1 %
Jazztel	< 1 %

Sus seguidores  
+Añadir audiencia de comparación

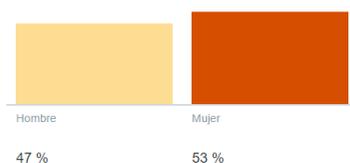
**INFORMACIÓN GENERAL**  
Interés destacado  
Perros

**DATOS DEMOGRÁFICOS**  
Idioma principal  
español

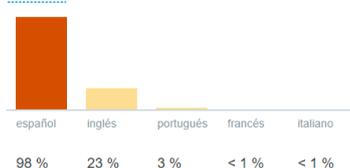
**ESTILO DE VIDA**  
Tipo de intereses destacado  
Perros

**HUELLA MÓVIL**  
Principal operador de telefonía móvil  
movistar

#### Género



#### Idiomas



#### País

Nombre de país	% de la audiencia
España	88 %
Estados Unidos	1 %
México	1 %
Reino Unido	< 1 %
Rusia	< 1 %
Argentina	< 1 %
Francia	< 1 %
Chile	< 1 %
Alemania	< 1 %
Venezuela	< 1 %

#### Región

Estado o región	% de la audiencia
Comunidad de Madrid / Community of Madrid, ES	25 %
Andalucía / Andalusia, ES	8 %
Cataluña / Catalonia, ES	6 %
Barcelona, ES	5 %
Comunidad Valenciana / Valencia, ES	4 %
Valencia, ES	2 %
Sevilla / Seville, ES	2 %
Castilla y León / Castille and Leon, ES	2 %
País Vasco / Basque Country, ES	1 %
Región de Murcia, ES	1 %

### 3. Instagram

En esta red social, con una estadística básica, podemos ver dataos sobre el crecimiento de nuestra comunidad.

- Número de seguidores.
- Personas a las que seguimos.
- Ganancia de seguidores total, por días o por publicaciones.
- Medias de publicaciones por día y por semana.

Respecto a las interacciones, Instagram nos permite saber:

- Número de Me gusta, por día y por publicación.
- Número de comentarios recibidos, por día y por publicación.
- Número de Me gusta, por comentarios.

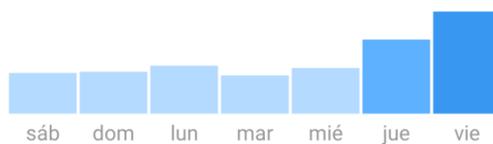
← Estadísticas

**ACTIVIDAD**    CONTENIDO    AUDIENCIA

**Interacciones** ⓘ

**643**

Acciones realizadas en tu cuenta  
entre el  
4 de mayo y el 10 de mayo



**Visitas al perfil** **639**

-28 vs. 27 de abril - 3 de mayo

**Clics en el sitio web** **1**

1 más vs. 27 de abril - 3 de mayo

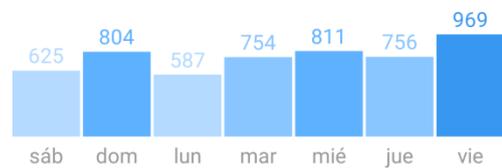
**Correos electrónicos** **3**

-2 vs. 27 de abril - 3 de mayo

**Sugerencias** ⓘ

**1,959**

Cuentas alcanzadas entre el  
4 de mayo y el 10 de mayo



**Alcance** **1,959**

241 más vs. 27 de abril - 3 de mayo

**Impresiones** **18,257**

3,689 más vs. 27 de abril - 3 de mayo

También nos facilita datos sobre nuestra audiencia, como hemos apuntado en las redes sociales precedentes, de gran interés para saber si el mensaje está llegando correctamente a la ciudadanía. Podemos saber la procedencia de nuestros seguidores y su perfil demográfico, así como las horas en que se muestran más activos. Como hemos recordado en el caso de Facebook, competimos con todas las demás cuentas que nuestros seguidores tienen en su red, por lo que esta información puede ser útil para saber cuándo lanzar nuestros contenidos. Si nuestros contenidos no llegan a nuestros públicos, entonces la comunicación está rota, no es efectiva.



Además, Instagram permite hacer un seguimiento de otras cuentas, con el mismo tipo de datos que tenemos para la cuenta propia.

Esto es interesante de cara a poder monitorizar instituciones similares para detectar comportamientos positivos que podamos aplicar a nuestra propia comunicación. También para saber cómo están llevando a cabo su comunicación otros públicos interesantes para nosotros, para un gobierno local, como empresas locales, sindicatos o similares para tener un mapa completo a la hora de realizar ese trabajo de escucha activa que venimos narrando.

Toda esta inteligencia tenida en cuenta y materializada en forma de estrategia en el contexto de una ciudadanía interesada en ser tenida en cuenta, con fácil acceso a sus representantes y a sus instituciones mediante redes sociales es básica para poder llevar a cabo una comunicación eficiente y eficaz. Como también hemos visto en términos de credibilidad, de reputación y, por qué no, de campaña permanente tener todo esto en cuenta es básico. Una ciudadanía que se siente escuchada y que ve cumplidas sus expectativas será también más proclive a hablar en positivo de la institución que gestiona esas expectativas.

## 2. CONECTAR CON LA CIUDADANÍA

### 2.1. Transparencia y derecho de acceso de los ciudadanos.

#### Aumento del interés por la transparencia

A raíz de la crisis económica a partir de 2010 la transparencia pública, las cuentas que nuestros representantes nos dan como representados, ha empezado a ocupar un lugar central en las reclamaciones de los ciudadanos y ciudadanas.

Es una ciudadanía crítica, vigilante, que en 2011 salió a las plazas de toda España a pedir cuentas y que, desde entonces, ha generado un cambio en la forma de los

representantes políticos de dirigirse a ellos. Ahora se entiende que deben dar cuentas de las tareas que les han sido encomendadas. Pero no solo.

Desde entonces han venido constituyéndose iniciativas que pretenden poner de relieve las decisiones que se toman a todos los niveles para hacerlas de conocimiento público. Iniciativas como "El BOE nuestro de cada día", hoy integrado en la [plataforma CIVIO](#), empezó siendo una iniciativa ciudadana para saber qué aprobaba el Boletín Oficial del Estado cada día y de alguna forma traducir a la ciudadanía interesada cómo y por qué se tomaban las decisiones. A partir de ahí empezaron a generarse otras iniciativas similares como Sueldos Públicos o Medicamentalia, ambos integrados ahora en CIVIO. Estas iniciativas surgen como respuestas a ese cambio en la ciudadanía que antes se mencionaba. Una ciudadanía que, además, quiere poder interpelar directamente a los representantes e influir en las decisiones. Prueba de ello el crecimiento e implantación de la plataforma [change.org](#) en nuestro país. Los ciudadanos quieren tomar parte en las decisiones o ayudar a poner en la agenda política aquellas cuestiones que consideran más prioritarias.

También es una ciudadanía interesada en saber quiénes son quienes les gobiernan, en parte como garantía de honradez. Ya nos hemos habituado a saber cuánto cobran nuestros representantes públicos, no solo a nivel estatal, sino municipal y regional, o a saber de qué bienes disponen antes y después de salir del cargo. También a saber qué hacen mientras están en él, a fiscalizar su labor y ser críticos con su acción de Gobierno.

Estos cambios definen una actitud respecto a la relación entre ciudadanía y política. El ciudadano ya no siente que el representante sea inamovible, prueba de ello la alta tasa de renovación que en 2019 ha alcanzado en el Congreso de los Diputados el 62%. En parte debido a los nuevos partidos, pero también a la rebelión interna en los demás reclamando cambios en los puestos de salida en las listas electorales. Respuesta a una demanda ciudadana que empieza a ver la política como algo transitorio, no como algo que deba constituir una vida profesional, para lo cual se impulsan y valoran cuestiones como la limitación de mandatos o las primarias internas en los partidos.

Todos estos avances y cambios en la forma de vigilar la política de la ciudadanía definen para el futuro una nueva forma de relación con ellos, ya plasmada en leyes de transparencia. Ya es obligatorio para los Ayuntamientos e instituciones de gobierno contar con portales de transparencia donde mostrar multitud de datos, no solo las nóminas y las retribuciones de los cargos públicos, sino los contratos que se firman o la retransmisión de los plenos municipales.

La ciudadanía cambia, aumenta su necesidad de vigilancia y su interés por vigilar el comportamiento de sus representantes. Esta necesidad implica también un cambio en las actitudes de los propios representantes. Ahora necesitan ser más transparentes, ser más proactivos a la hora de dar cuentas de la gestión. Incluso aquellos que más tiempo llevan en el cargo requieren esa transformación. Esto requiere voluntad personal y política, además de la obligación legal de las diversas leyes de transparencia. Y va más allá de las redes sociales. No se trata de tener un perfil en todas las redes

donde llevar a cabo la comunicación institucional del Ayuntamiento, sino de la voluntad de ser realmente claros con los ciudadanos e incluir la información que pueda ser de su interés para que quien quiera mirar, pueda ver.

No resultaría difícil esconder entre multitud de datos aquellos que no queremos que sean vistos. Tampoco lo sería buscar formatos no reutilizables para evitar que puedan realizarse investigaciones con relativa comodidad. Por eso la voluntad política y además personal. Por eso el cambio en la actitud es también necesario. No se trata de dejar contento al cotilla que no tiene mayor interés más allá de saber cuánto cobra un representante público, sino de ofrecer a quien esté interesado la información acerca de cómo está funcionando el Ayuntamiento. También para integrar en los circuitos de información pública una suerte de big data, que ayuden a los ciudadanos a tomar mejores decisiones, por ejemplo, a la hora de realizar una inversión de negocio. Imaginen, en una ciudad de tamaño medio/grande, que una persona quiere montar un negocio de peluquería. Sería interesante desde un punto de vista estratégico, saber cuántos establecimientos hay en cada zona a la hora de determinar dónde podría haber más posibilidades de éxito. Para esto, un Ayuntamiento que ofrezca los datos geolocalizados de establecimientos y comercios presentes en el municipio será de gran utilidad al ciudadano interesado.

Este es el paso más que puede dar un Ayuntamiento comprometido con su ciudadanía: poner a su disposición las herramientas necesarias para el crecimiento y el bienestar. Poner al ciudadano en el centro de la gestión política no solo es hacer un programa electoral pensando en sus necesidades, sino también simplificar los procesos y poner a su disposición aquellos recursos públicos que puedan ser de utilidad.

Y se trata de un proceso inevitable. No es un proceso que sea reversible, sino un derecho conquistado de la ciudadanía: el derecho a saber qué hacen sus representantes. La conciencia de que el representante se debe al representado y no puede hacer y deshacer a su criterio, sino que debe dar cuentas.

### **Ley de Transparencia estatal**

En 2013, el Gobierno de España decide impulsar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. En esta ley, que entró plenamente en vigor en diciembre de 2015 para las entidades locales, trata la puesta a disposición de los ciudadanos de la información y datos sobre actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones del Gobierno y la Administración. Trata pues de proveer de información y datos objetivos, comprensibles y ordenados, no solo de dar las noticias relacionadas con la institución. Es un paso más de la comunicación institucional.

Intenta además fomentar la participación de la ciudadanía, acercando la Administración al administrado y abriéndole un canal de comunicación más. Así este podrá hacer aportaciones para ayudar también a la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Por último, el "gobierno abierto" configurado en la ley de 2013 se basa en la colaboración, en poner en común los medios y recursos de la Administración

con otras personas y entidades, públicas y privadas, con el objetivo de alcanzar mayor eficiencia en la gestión de recursos y aumentar la eficacia en la consecución de objetivos compartidos.

Hagamos un repaso por el articulado de la Ley para resumir un poco en qué consiste.

En el propio Preámbulo de la Ley se reconoce que la transparencia, el buen gobierno y el acceso a la información pública ha de ser el principal eje de la acción política. Así sucede en los países de mayor desarrollo social y económico: la transparencia y las normas de buen gobierno garantizan instituciones más fuertes y favorecen precisamente ese desarrollo económico. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor, tener más criterio a la hora de determinar la capacidad de sus responsables públicos y actuar en consecuencia. Así se contribuye también a la necesaria regeneración democrática y se promueve la eficiencia y la eficacia de la acción pública.

Por eso, esta ley consigue un triple objetivo: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, obligando a la publicidad activa de todas las Administraciones y entidades públicas; se reconoce y garantiza el derecho de acceso a la información; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Debido a esto último, se pueden exigir responsabilidades a quienes desarrollan actividades de relevancia pública.

La Ley de Transparencia rige sobre la Administración General del Estado, por supuesto, incluidas las administraciones locales. Incluye también a las entidades gestoras y a los servicios comunes de la Seguridad Social, como las mutuas de accidentes de trabajo colaboradores de la Seguridad Social. Rige también sobre los organismos autónomos, las agencias estatales, las entidades públicas y las de Derecho Público, siempre que regulen o supervisen con carácter externo sobre un determinado sector o actividad. Incluye a las universidades públicas y las corporaciones de Derecho Público. Por último, incluye a la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, además del Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas. Por último, incluye las sociedades mercantiles en las que la participación pública sea de más del 50%, las fundaciones del sector público y las asociaciones constituidas por las Administraciones anteriormente mencionadas y sujetas a ella.

Además, de forma parcial, se han de someter a la Ley los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales y las entidades privadas que superen los 100000 euros de subvención pública anual o cuyos ingresos provengan en más de un 40% de ayudas o subvenciones públicas siempre que se pase de los 5000 euros.

En último lugar, citar que personas físicas o jurídicas que contraten con la Administración tienen obligación de facilitar la información necesaria para cumplir con

sus obligaciones, incluidos los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos que prevea el propio contrato.

Entendemos por publicidad activa, tal y como define la Ley de Transparencia de Andalucía, "la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos. Se trata de posibilitar que la ciudadanía conozca la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, implicando una actitud proactiva de los mismos". Las administraciones afectadas por la Ley deberán publicar de forma periódica y actualizada la información que consideren relevante para que los ciudadanos conozcan el funcionamiento y control de la actuación pública. Esta información habrá de estar colgada en la sede electrónica de forma clara, estructurada entendible y, como antes apuntábamos, preferentemente en formato reutilizable.

La información que debe ponerse a disposición de los ciudadanos es de tipo institucional, organizativa y de planificación; de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística.

- Información institucional, organizativa y de planificación: Han de publicarse los planes y programas anuales y plurianuales con objetivos concretos, junto a las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Una vez publicados, han de poderse evaluar de forma periódica, con indicadores determinados por la propia administración.

- Información de relevancia jurídica, incluye las directrices, las instrucciones los acuerdos o las consultas que planteen los particulares en la medida en que sean una interpretación del Derecho; la legislación cuya iniciativa les corresponda (las ordenanzas en el caso de los Ayuntamientos); las memorias e informes de los textos normativos; y los documentos que hayan de someterse e información pública durante la tramitación.

- Información económica, presupuestaria y estadística. Al menos, tendrán que hacer pública la que sea relativa a actos de gestión administrativa. Entre estos actos se incluyen:

- Contratos: Indicando el objeto, la duración, el importe de licitación y adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos con los que se ha publicitado, el número de licitadores participantes y quién ha sido el adjudicatario. Además, si se producen modificaciones habrán de indicarse, así como si se producen desestimaciones o renunciaciones. Además, habrán de publicarse datos estadísticos sobre el porcentaje del volumen presupuestario a través de cada uno de los procedimientos de adjudicación que prevea la legislación de contratos del sector público.

- Relación de convenios suscritos, mencionando las partes firmantes, el objeto, el plazo, las modificaciones, los obligados a la realización de prestaciones y las obligaciones contenidas. Igualmente las encomiendas de gestión que se firmen, incluyendo el proceso de adjudicación y su importe.

- Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de importe, objetivo y beneficiarios.

- Los presupuestos, describiendo las partidas principales e información actualizada y comprensible sobre el estado de ejecución.

- Las cuentas anuales que se deban rendir a auditorías de cuentas y de fiscalización.
  - Las retribuciones de los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación y las indemnizaciones por abandono del cargo.
  - Las resoluciones de autorización y compatibilidad que necesiten tener los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de la actividad privada al cese de los altos cargos.
  - Las declaraciones de bienes anuales de los representantes locales. Si no hay un reglamento que fije los términos en que debe hacerse, entonces se aplica lo relativo a la Administración General del Estado. En todo caso se salvaguardará la privacidad y localización de los domicilios de estas personas.
  - Aquella información estadísticas que pueda ayudar a evaluar el grado de cumplimiento y la calidad de los servicios públicos.
  - La relación de bienes inmuebles que sean propiedad de la Administración o sobre los que tengan derecho real.

Por último, en cuanto al control necesario, el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa serán infracciones graves a efectos de aplicación del régimen disciplinario previsto en la normativa reguladora.

Respecto al derecho de acceso a la información, la propia Constitución reconoce que tienen derecho de acceso todas las persona, con los límites que marca la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la información relacionada con delitos de algún tipo; la igualdad en los procesos judiciales; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica; el secreto profesional; los procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente. Además, los datos personales estarán protegidos salvo consentimiento expreso y por escrito del afectado.

### **Principios de Buen Gobierno en la Ley de Transparencia**

El Buen Gobierno en las instituciones públicas se fundamenta, en primer lugar, en la transparencia de las decisiones que se toman. Se trata, entre otras cosas, de limitar la discrecionalidad a la hora de realizar contrataciones públicas o cualquier intercambio económico en las Administraciones. De aquí el segundo principio en el que se fundamenta este concepto de Buen Gobierno, los códigos éticos de conducta, compromisos voluntarios de los responsables públicos, pero que contribuyen al fin de la tolerancia con la corrupción.

En tercer lugar, los ciudadanos tienen que ser escuchados y participar en las decisiones públicas. Ya hemos explicado que la ciudadanía, cada vez más, es una ciudadanía activa, que exige que su opinión sea tenida en cuenta más de una vez cada cuatro años. En el ámbito local, herramientas como los presupuestos participativos están cada vez más arraigados. El siguiente paso ha de ser el de involucrar a más gente en

estos procesos, para que sean de verdad participativos, para que lleguen a todos los interesados y puedan dar su opinión.

Además, es preciso que los códigos de Buen Gobierno refuercen las sanciones y el control. Siempre con el objetivo de vigilar el buen comportamiento de los dirigentes públicos, hemos de prevenir comportamientos ilícitos y detectar rápidamente la corrupción.

El último principio es la rendición de cuentas, el control de la acción de Gobierno por parte de la ciudadanía, del que ya hemos hablado también. Las Administraciones han de dar cuenta de sus planes y compromisos y del grado de desarrollo de los mismos. Una ciudadanía activa y vigilante no solo está preocupada por saber en qué se gastan los impuestos que pagan, es decir, el presupuesto, sino los resultados de ese gasto.

Los principios generales de Buen Gobierno marcan que los altos cargos a quienes afecta esta Ley, entre los que se incluyen los miembros de las corporaciones locales, marcan que han de actuar con transparencia en la gestión, ejercer sus funciones con dedicación al servicio público, respetar el principio de imparcialidad, asegurar un trato igual y sin discriminaciones, actuar con diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, mantener una conducta digna y asumir la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen.

Así, la Ley marca que han de desarrollar su tarea con plena dedicación y respeto a las normas de incompatibilidades, guardar la debida reserva en cuanto a los hechos o informaciones, poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier situación de irregularidad, ejercer los poderes que tienen atribuidos para aquello que fueron otorgados, no implicarse en situaciones incompatibles con sus funciones, no aceptar regalos que vayan más allá de la cortesía y no valerse de las instituciones para obtener ventajas personales o materiales.

### **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**

Es el órgano que se encarga de promover la transparencia en la actividad pública, velar por la obligación de la publicidad activa, salvaguardar el derecho de acceso a la información pública y garantizar las normas de buen gobierno.

Para ello, tiene asignadas una serie de funciones para adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones de la Ley de Transparencia, asesorar en las materias sobre las que tiene competencia, informar de los proyectos normativos de carácter estatal, evaluar el grado de aplicación de la Ley de Transparencia a través de una memoria anual, promover la elaboración de borradores de recomendaciones y directrices en estas materias, promover actividades de formación y sensibilización y colaborar con otros órganos análogos en las materias sobre las que tiene competencia. Entre ellas tiene obligación de colaborar con los entes locales.

Está compuesto por la Presidencia, cuyas funciones son, entre otras, la de ser el máximo representante del Consejo, responder a las consultas que se le planteen y resolver las solicitudes de acceso a la información, instar el inicio del procedimiento sancionador, elaborar y proponer la memoria anual del organismo, y suscribir convenios con entidades públicas o privadas.

La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, formada por representantes del legislativo, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de la Agencia de Protección de Datos, de la Secretaría de Estado de la Función Pública y de la autoridad fiscal independiente, es el organismo que asesora en materia de transparencia, aprueba la memoria anual, propone al Presidente la adopción de recomendaciones, directrices o guías de buenas prácticas o promueve actividades de formación y sensibilización en esta materia.

### **Ley de Transparencia de Andalucía**

La Ley de Transparencia de Andalucía, vigente desde 2015, establece para las entidades locales unas obligaciones respecto a la transparencia muy similares a las que marca la ley estatal. La principal diferencia respecto a la estatal son las sanciones que marcan para las entidades públicas o privadas que, gestionando fondos públicos, incumplan la obligación de informar al ciudadano.

La ley andaluza exige más a los partidos políticos, ya que les obliga a cumplir con las normas de transparencia y facilitar la información de lo que han realizado con dinero de la administración autonómica.

La ley afecta a la Junta y sus empresas, el Parlamento, los ayuntamientos, las diputaciones, las universidades y las agencias y entidades vinculadas; las entidades sin ánimo de lucro (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y ONG, entre otras) que reciban ayudas o subvenciones para sus actividades; las empresas privadas que gestionan servicios municipales, y las empresas y entidades que concierten con la Administración la prestación de servicios.

### **Consejo de Transparencia de Andalucía**

A similitud con el estatal, el Consejo de Transparencia de Andalucía es la autoridad independiente de control en materia de transparencia y protección de datos en Andalucía. Igualmente, el principal objetivo del Consejo es conseguir una Administración mejor, más abierta y democrática, que otorgue a las personas la posición de propietarias de la información que se genera en la administración.

Sus funciones son las referidas al cumplimiento de la publicidad activa, es decir, a la obligación del sector público de difundir en sedes electrónicas la información sobre la que tiene obligación y hacer cumplir el derecho de acceso a esta información pública. Además, debe vigilar que se cumpla la legislación de protección de datos.

Un ciudadano que solicita información a una entidad pública y no reciba respuesta o no le parece suficiente puede acudir al Consejo. Si el ciudadano tiene derecho a recibirla, el Consejo podrá obligar a la institución correspondiente a hacerlo. También resuelve los problemas y dudas de las administraciones obligadas en materia de transparencia: Junta de Andalucía, Ayuntamientos, Diputaciones, Universidades Públicas, agencias públicas, empresas públicas, Parlamento de Andalucía, Defensor del Pueblo y Cámara de Cuentas. Además, vigila a los beneficiarios de subvenciones públicas y contratos públicos, así como partidos políticos, sindicatos, etc. que reciban más de 100 000 euros anuales o más del 40% de sus ingresos sean ayudas o subvenciones por encima de 5000 euros.

La Ley de Transparencia de Andalucía se diferencia de la estatal en tres aspectos:

- Afecta a más actores (todos los que reciban subvenciones públicas).
- Incrementa las obligaciones de publicidad al obligar a dar publicidad a las subcontrataciones, cesiones de contratos o revisiones de precios o exige publicar de forma específica los gastos de publicidad institucional.
- Reduce el plazo de respuesta que se impone a la Administración para facilitar la información solicitada, dejándolo en 20 días.

Además, su procedimiento sancionador hace posible ir contra las entidades que incumplen las obligaciones derivadas de la Ley. Por otro lado, otorga al ciudadano la posibilidad de interponer denuncias de publicidad activa, con lo que de alguna forma empodera y le hace protagonista de la vigilancia de ese cumplimiento.

Las Administraciones, según la Ley de Transparencia de Andalucía, deben: dar información sobre sus presupuestos, cuentas anuales, financiación, deuda, gasto en campañas de publicidad institucional, contratos formalizados, convenios suscritos, subvenciones y ayudas públicas concedidas, relación de puestos de trabajo con sus retribuciones anuales, oferta pública de empleo, procesos de selección, convenios colectivos y número de liberados sindicales.

En cuanto a las administraciones locales, la Ley obliga a que se dé difusión de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales y exige se publique no sólo la versión final de ordenanzas y reglamentos, también la inicial. Los ayuntamientos están obligados a publicar las actas de los plenos municipales, retransmitiendo, siempre que sea posible, los plenos por Internet, por televisión local o facilitar el acceso a un archivo grabado una vez celebrada la sesión. Del mismo modo, en todo caso, los asistentes podrán realizar grabación de las sesiones por sus propios medios.

Por último, a diferencia de la ley estatal, la ley andaluza marca antes el momento de hacer públicos los textos normativos. Estos serán publicados como anteproyecto de ley una vez los conozca el Consejo de Gobierno.

## 2.2. La transparencia como forma de ser exigente con uno mismo.

Un salto de calidad que debe suponer para el dirigente político la aparición de leyes de transparencia y normativa específica es la motivación extra que debe suponer para ellos el hecho de que cada vez más personas tengan acceso a su trabajo.

Es una máxima que nadie actúa igual si sabe que lo están mirando. Por eso, ante la aparición de una ciudadanía crítica que quiere y debe poder vigilar a sus representantes, estos deben hacer más por mejorar su trabajo y reputación. Si es obligado publicar las inversiones realizadas, es un gran motivo para realizar inversiones y no dormirse en la gestión del gobierno. Es decir, la transparencia puede utilizarse para avanzar hacia la excelencia en la gestión.

Las leyes de transparencia son respuesta también a una situación insostenible de opacidad que genera corrupción. Los dirigentes políticos sometidos al escrutinio público será más complicado que lleven a cabo comportamientos delictivos respecto a adjudicaciones públicas o concursos, por ejemplo, si saben que habrán de colgarlo en una web al alcance de cualquier persona interesada.

Y puede ser interpretado como una forma de llevar a cabo la necesaria campaña permanente, pues no olvidemos tampoco que una parte muy importante de la reelección empieza en la gestión de la legislatura. Por eso, una correcta gestión de la transparencia municipal puede ayudar a visibilizar mejor los éxitos del Gobierno y hacerlos llegar más fácilmente al ciudadano. Siempre con la vigilancia de no construir una herramienta partidista con esto, algo que está expresamente prohibido en la ley cuando establece que habrá de garantizar la igualdad de acceso y el derecho de los ciudadanos a conocer lo que sucede en la Administración.

La Ley de Transparencia es un instrumento de empoderamiento ciudadano. Una reclamación cívica que garantiza el libre acceso a la información pública y no patrimonio de la institución, sea la que sea. Esa información pertenece al ciudadano, que además tiene derecho a saber cómo se gasta el dinero que da a la Administración en forma de impuestos. Por eso, el ciudadano puede pedir toda la información pública sin necesidad de motivar la petición. Es un cambio de paradigma: lo público está dirigido por los ciudadanos a través de los gobernantes y por tanto tienen derecho a pedir cuentas a estos.

Como antes también hemos apuntado, este cambio se produce a remolque de una situación de percepción de la corrupción que copa las preocupaciones de la ciudadanía. Por eso se hicieron necesarias estas leyes, para combatir la desafección política de los ciudadanos, reparando la confianza entre representante y representado.

De aquí se deriva la necesidad de poder ver qué están haciendo nuestros gobernantes, de la transparencia como elemento fundamental del buen gobierno para conseguir unas instituciones de calidad democrática. Sin duda, la transparencia previene las prácticas corruptas, si bien no las elimina. Cuando se constituyen gobiernos, a todos los niveles, una de las primeras obligaciones de los representantes electos es aclarar sus bienes y patrimonio, para poder ser evaluado al final de la legislatura y vigilar, por parte

de la ciudadanía, también un aumento no acorde a las remuneraciones que se han recibido por la actividad pública. Esta es la idea con la que queremos transmitir que la transparencia es una oportunidad de mejora en la gestión pública. Los representantes políticos tendrán siempre la vigilancia de unos ciudadanos que les controlan y participan en la construcción de lo público, por lo que habrán de cuidar hacer su trabajo con la máxima diligencia. Y habrán de enseñarlo. Por tanto, se convierte en una política transversal a la hora de desarrollar las políticas de un Gobierno o las relaciones con la ciudadanía. Las administraciones, en lo sucesivo, han de ser abiertas, accesibles y permeables.

Además, las instituciones han de fomentar el uso por parte de los ciudadanos de las herramientas como los portales de transparencia. La sociedad ha de tener la conciencia de que lo que tiene ante sí es una responsabilidad, ahora son quienes más allá de una vez cada cuatro años pueden juzgar a los representantes políticos. Por tanto, en lo sucesivo la transparencia ha de entenderse como elemento esencial de la vida política y ser guía de las actuaciones que lleve a cabo la Administración.

Tampoco se puede usar la Ley de Transparencia para hacer oposición política. Surge un problema, además, cuando los cargos políticos utilizan la Ley de Transparencia para obtener una información pública sin hacer una separación inequívoca de en calidad de qué la realizan: si como ciudadanos o como cargo público. En este último caso habrán de realizarlo a través de los cauces correspondientes. Es muy diferente y se hace necesario que el solicitante evite la ambigüedad.

La Ley de Transparencia se dirige a empoderar al ciudadano, a ayudarlo a juzgar mejor y con más criterio da sus responsables políticos. Es decir, a dotarle de mayor capacidad de decisión. No tiene que ver con la función de control político de los cargos públicos. Si estos en calidad de representantes del pueblo acuden a la Ley de Transparencia estarían saliéndose de su atribución institucional, distorsionando el sistema e instrumentalizando las normas a su beneficio.

### **2.3. La interacción con los ciudadanos: de trolls a aliados.**

#### **Inteligencia emocional**

En este capítulo vamos a intentar ver cómo se gestionan los comentarios negativos que se puedan recibir en las redes sociales cuando se está publicando con la cuenta de un Ayuntamiento o concejalía.

Puede suceder que los ciudadanos que interaccionan en redes sociales con la institución, que habrá de hacerlo como parte de su comunicación institucional, sean críticos en sus comentarios en estos perfiles. De hecho, puede suceder incluso que haya algunos que solo se dediquen a hacer comentarios negativos. Ya mencionamos anteriormente que una dificultad añadida de la comunicación institucional respecto a la empresarial es que la primera se ve afectada por cuestiones como la ideología política, que pueden condicionar las opiniones y la forma en que se recibe el mensaje.

Por eso, ante un comentario negativo, un responsable de redes o quien gestiona las mismas al frente de un Ayuntamiento o concejalía ha de manejarse con inteligencia emocional si quiere darle la vuelta a la situación.

En primer lugar, definiremos y haremos un pequeño recorrido sobre lo que supone este concepto de la inteligencia emocional.

La inteligencia emocional se define como "la habilidad para manejar sentimientos y emociones, discriminar entre ellos y utilizar esos conocimientos para dirigir los propios pensamientos y acciones" (Salovey y Mayer, 1990). Este concepto tiene una amplia significación, que incluye la habilidad para motivarse y persistir ante las frustraciones, para controlar los impulsos y demorar las gratificaciones, regular los estados de humor y evitar que las desgracias obstaculicen la habilidad de pensar, desarrollar empatía y esperanza.

De esta forma, Goleman (1995) establece que la inteligencia emocional se desarrolla en cinco direcciones: conocer las propias emociones, manejar esas emociones para motivarse uno mismo, controlar los impulsos, optimismo y esperanza, reconocer las emociones de los demás y establecer relaciones.

1. Conocer las emociones.

Se refiere a adoptar una actitud de conciencia de las emociones propias. Esta toma de conciencia constituye la base sobre la que se van interiorizando el resto de emociones, por tanto resulta fundamental adoptarla puesto que es la competencia emocional básica sobre la cual se construyen las demás.

2. Manejar las emociones.

Esta segunda dimensión centra su objetivo en el equilibrio emocional. Poder controlar las emociones que resultan perturbadoras en la mente es la clave para conseguir un bienestar emocional.

3. Motivarse a uno mismo.

Se trata de favorecer el pensamiento optimista frente a sentimientos como la apatía o la desesperanza.

4. Reconocer las emociones

Esta categoría sostiene que reconocer las emociones en los demás es beneficioso a la hora de adquirir una adecuada inteligencia emocional. La comprensión de los diferentes estados emocionales de los otros ante diferentes situaciones promueve el ambiente de ayuda.

5. Establecer relaciones

Esto demuestra que las emociones y los sentimientos son capaces de influir entre las personas con las que normalmente nos relacionamos. Por lo tanto, ser capaz de contagiar esos sentimientos de positivismo son sinónimos de poseer una inteligencia emocional madura.

## **Gestión de los comentarios negativos**

Este repaso por las dimensiones que supone la inteligencia emocional puede aplicarse a la gestión de redes sociales.

Relacionado con la escucha activa sobre la que también hemos hablado, ante una situación de comentarios negativos repetidos por parte de un perfil hemos de evaluar lo que hay detrás. Determinar si se trata de un ciudadano descontento o por contra es lo que podríamos llamar un "troll".

El gestor de un perfil institucional ha de poseer cierta "mano izquierda" con la que gestionar situaciones incómodas sin caer en las malas formas. No se puede olvidar que lo que el ciudadano está viendo, sea un ciudadano descontento o un troll, es el perfil oficial de una institución que le representa. Por eso, la inteligencia emocional de estas personas juega un papel fundamental a la hora de manejar la situación e incluso poder darle la vuelta.

Siguiendo lo que antes hemos descrito como inteligencia emocional, el gestor de una cuenta institucional ha de ser consciente de sus emociones, tomar conciencia de ellas, para, desde ahí, llevar a cabo la gestión de la cuenta. Una vez ha determinado aquello que está sintiendo, el siguiente paso sería manejar esas emociones y controlarlas para no perder los nervios y publicar algo inadecuado, es decir, favorecer ese pensamiento optimista del que habla Goleman frente al pesimismo que un comentario negativo o un ataque pueda generar en la persona que lo recibe.

Ha de pensar en qué emociones puede estar sintiendo la otra persona, comprender esa situación para intentar darle una solución adecuada. Por último, una vez conseguido todo lo anterior, será capaz de transmitir ese optimismo, esa positividad a la persona que ha realizado el comentario para intentar ayudarle o para manejar la situación de forma que no perjudique la imagen de la Administración.

Siempre, eso sí, ha de tenerse en cuenta a quién se tiene enfrente. Por su propia naturaleza, los perfiles falsos constituidos exclusivamente para perjudicar las redes sociales de una institución, normalmente por motivos de competencia política, son habituales entre el público de estas cuentas. Por eso, a la hora de gestionar un feedback negativo es recomendable primero investigar si el perfil al que ha de responderse (o no) es un perfil real o inventado.

Para determinar si se trata de un perfil anónimo dedicado a la crítica por sistema conviene investigar un poco y averiguar si efectivamente se trata de un perfil falso. Rasgos como las relaciones que establece con otros usuarios de la red social, su foto de perfil o el momento en que se unió a la misma (si puede averiguarse) nos puede dar datos acerca de su veracidad o no. En este caso, quizá la mejor recomendación es no contestar, no alimentarlo. Entrar en una discusión con alguien que realmente no existe siempre va a generar desventaja para la institución. Por eso es conveniente no responder y, en todo caso, denunciar ante la red social.

Por contra, si se trata de un ciudadano con una queja, alguien con un perfil detrás, es conveniente manejarlo con inteligencia emocional. Primero, fruto de esa investigación que anteriormente señalábamos interesante hacer para conocer la veracidad o no del perfil podemos averiguar si la queja del ciudadano ha sido expresada en algún otro sitio o si su crítica va dirigida hacia algo sobre lo que el Ayuntamiento tiene competencia.

Tratar con empatía a una persona que, pese a ser un crítico, puede ser un potencial aliado puede ayudar a reconducir la situación. La capacidad del gestor de la cuenta para mantener relaciones positivas y adecuadas con el resto de las personas. Esta habilidad exige dominar las habilidades sociales básicas como la escucha activa, el respeto por los demás aceptando las diferentes formas de ser de las diferentes personas que conviven dentro de un mismo organismo social, la práctica de la comunicación receptiva así como la práctica de la comunicación expresiva, compartir emociones profundas estando siempre dispuesto a realizar tareas de ayuda a otras personas, lo que se denomina como comportamiento social y de cooperación, siendo asertivo y además favoreciendo la prevención y la solución de conflictos en cada caso donde sea necesario, gestionando las situaciones emocionales en los diferentes contextos que puedan surgir.

Intentar comprender la situación del otro, averiguar si se puede resolver o cómo pueden ser estrategias para conseguir rebajar la tensión. Para ello, el gestor de la cuenta ha de contar con esa inteligencia emocional que describimos.

#### **2.4. App's municipales: gestión y fomento de su uso.**

Respecto a las aplicaciones de móvil vamos a hacer un repaso por los contenidos que, a nuestro juicio, deben contener sí o sí y las utilidades que han de percibir los ciudadanos al utilizarla. Para un municipio desarrollar una aplicación municipal es interesante para acercar la institución al vecino. A la vez ha de conseguir que sea útil para que al ciudadano le interese descargarla.

De la misma forma, ha de ser intuitiva, de fácil manejo. Los ciudadanos tienen que ver en la app municipal una herramienta útil para sus necesidades, capaz de resolver problemas, de ponerlos en conocimiento de la institución. También una herramienta para participar en la política municipal y en los asuntos locales.

### **Contenidos**

Por lo general, una aplicación municipal ha de contener información útil sobre el municipio. Deben ser contenidos de calidad ya que son el componente más importante de las aplicaciones y de la red en general. Es lo que determina si una visita volverá a nuestra app y la recomendará o por si el contrario ya no lo hará más. Los usuarios exigen contenidos de calidad, relevantes y actualizados.

- Noticias: Ha de contener las noticias que genera el Ayuntamiento a través de sus concejalías respectivas.

- Servicio de conexión directa con las redes sociales del municipio.

Para

- Mapas: Del propio municipio, geolocalizando servicios de interés para el ciudadano. En esta categoría se puede incluir la disposición de comercios particulares para que sean fácilmente localizados por los potenciales clientes. Es una de las maneras en las que un Ayuntamiento comprometido puede ayudar al crecimiento económico de su municipio.

- Servicios de reserva de espacios: A través de la propia aplicación municipal podría ser posible concertar reservas de espacios, por ejemplo, para la práctica deportiva. Si estos son de pago es posible habilitar una pasarela para centralizar la gestión por completo.

- Calendario: Con las principales fechas a tener en cuenta en el pueblo, sean por el motivo que sean, desde el recordatorio de fechas señaladas a los anuncios de cortes de suministro de cualquier tipo con antelación.

- Información turística: Hace atractiva la app también para quienes no viven en el municipio y van por turismo. Incluir el circuito turístico para poder recorrerlo incluso guiados por el GPS puede ser un aliciente para que la visita dure más tiempo y genere mejor impacto económico en el lugar. Además, esas personas pueden una vez acabada su estancia ser "embajadores" de la marca de la ciudad.

- Alertas: Un servicio actualizado de alertas en tiempo real sobre cuestiones del municipio puede ser de utilidad al ciudadano. Es muy importante mantener una política coherente de notificaciones, ya que si se satura al usuario se puede provocar un efecto boomerang que se revierte en contra de lo que se notifica o anuncia, no conviene bombardear con contenido, ya que no hay que obviar el hecho que los usuarios aprenden más rápido y tienen mayor poder que nunca antes.

- Incidencias: Una de las utilidades más interesantes de una app municipal es la dar la posibilidad al ciudadano de comunicar incidencias detectadas en el municipio. Por ejemplo, una farola fundida o una fuente rota pueden ser detectadas por el ciudadano antes que por los propios operarios del Ayuntamiento y facilitarle la comunicación para su reparación es un valor añadido en la necesaria colaboración entre la sociedad y la institución.

Respecto a lo que supone para el Ayuntamiento tener una app de éxito podemos apuntar:

- Refuerzo de su marca: Contribuye a diferenciar al municipio y le aporta buen nombre solo con ver una pegatina en los escaparates locales.

- Permite aprovechar la tecnología a nuestra disposición para facilitar la vida al ciudadano mediante los avisos o la geolocalización de los puntos de interés.

- Ayuda a mantener informados a los ciudadanos y, en términos comerciales, fidelizar su interés por el municipio. Contribuye a generar en el ciudadano un sentimiento de pertenencia y acción, en línea con lo que antes apuntábamos del mayor empoderamiento y el cambio de paradigma en la forma de encarar la representación.
- Puede ser una herramienta de promoción turística, al estar disponible en tanto en la App Store como en Google Play. Es un escaparate que puede atraer visitantes o contribuir a atraerlos.

### **Acciones para promocionar la app**

Para poner en conocimiento de la ciudadanía que la app ya está en marcha podemos seguir como estrategia una campaña de promoción y marketing.

La promoción de la app puede hacerse tanto online como offline. Para la difusión offline de la puesta en marcha una estrategia similar a lo comercial, con reparto de folletos en mano o mediante buzoneo, dándoles disponibilidad en puntos clave como bibliotecas o mercados. Puede ser también buena idea la colocación de carteles de gran formato en lugares estratégicos del municipio o en el transporte público. Respecto a los medios de comunicación, una rueda de prensa de la presentación de la aplicación municipal con convocatoria a medios locales y comarcales de todo tipo (televisión, radio, prensa escrita...), acompañada de una nota de prensa destinada a esos mismos medios y a los blogueros y periodistas interesados en hacerse eco de la puesta en marcha. Interesante, también cara a la transparencia, indicar quién ha llevado a cabo el proyecto, el público al que se dirige, su fecha de salida, algo sobre contenidos e información de contacto con prensa del Ayuntamiento, siempre teniendo en cuenta que la nota ha de ir al grano, ser concisa y explicar por qué elegir esta app, qué aporta, entre todas las disponibles.

Puede ser interesante también realizar actividades que motiven a la ciudadanía a usar la app municipal como herramienta de colaboración con el gobierno municipal (a la hora, por ejemplo, de comunicar desperfectos en la vía pública) y que formen en el uso sobre todo a personas que, sin ser nativos digitales, están en disposición de utilizarla. Con ello, además, podremos concienciar sobre el buen uso y mostrar el funcionamiento de forma práctica a los usuarios. Un curso de formación o alguna dinámica más en clave de juego, como una gymkhana en la que los participantes tienen que ir localizando y notificando a través de la app las incidencias que encuentren, pueden ayudar a concienciar y dar a conocer esta herramienta.

A esta estrategia offline se le acompaña de una estrategia online. En la propia web municipal ha de estar disponible la nota de prensa antes descrita, así como un enlace de descarga. Igualmente las redes sociales del Ayuntamiento han de aprovechar el público con el que se cuenta en ellas para darla a conocer y asegurar un trato directo con el ciudadano. Se puede pensar en incluir banners en medios digitales y blogs

especialmente seguidos en el municipio, especialmente si su temática es predominantemente local.

En redes sociales funciona especialmente bien el vídeo promocional. Un buen vídeo de nuestra app puede ser capaz de hacerla viral y con ello crear expectación y hacer llegar nuestro mensaje más lejos. En un par de minutos de vídeo podemos ser capaces de explicar las ventajas de esta herramienta y su utilidad. Además, ayudará a posicionarnos en buscadores y conseguirá que el potencial usuario recuerde nuestra app y acabe por descargarla. Además, puede proporcionarnos visibilidad en medios de comunicación.

Además, hemos de evaluar preguntando, pidiendo opinión al usuario, para mejorar los contenidos y el funcionamiento de la app. Es fundamental que los ciudadanos tengan la ocasión de expresarse, comentar dudas y plantear quejas. Además es imprescindible a la vez responder y hacerles caso, por ejemplo, mediante encuestas periódicas en las que den su opinión.

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

Hemos de pensar que para los ciudadanos cada vez es más corriente el funcionamiento de la vida diaria con un smartphone en el bolsillo. El entorno físico y el funcionamiento de las propias infraestructuras son cada vez más impensables sin las dimensiones comunicacionales que se les asocian.

Por otro lado, cada vez es más difícil, si no imposible, contraponer un mundo online a uno offline. La relación con nuestro entorno se percibe y actúa mezclando constantemente ambos mundos. Desde utilizar el GPS de forma habitual para orientarnos hasta comprobar varios precios de productos a golpe de click en la web. Por tanto, las TIC no son ya algo añadido, sino que pertenecen y han creado un entorno híbrido. De aquí el interés añadido a desarrollar en la institución una labor de hibridación también de lo offline y lo online. De ahí la importancia de las herramientas al servicio del ciudadano para no crear un vacío entre cómo funciona una institución y lo que vive el ciudadano en su día a día. El objetivo es, por tanto, acercar la institución al mundo actual, modernizarla.

Sin embargo, hemos de procurar que la información que se facilita al ciudadano sea útil. El espacio urbano ha de ser vivido más allá del conjunto funcional, utilizado y consumido. Ser capaces de mantener la esencia de los lugares, de los espacios a los que se acude por el ambiente y por las cualidades que prestan. Porque finalmente una ciudad, un municipio, no son solo un conjunto de servicios, sino que se compone de muchas otras cuestiones. Es decir, la tecnología no tendría que ser intrusiva, tendría que facilitar la vida a quienes deciden utilizarla.

No se puede tampoco caer en la trampa de pensar que, porque un lugar esté indicado por ejemplo en la app municipal, entonces ya no sirven los carteles de las calles. Esto construiría espacios solo accesibles para quien está conectado, algo que

resta parte de ese poder que venimos mencionando ha ganado el ciudadano. Esta es una responsabilidad también del representante local: evaluar hasta dónde ha de llegar para no hacer inaccesible la ciudad o el municipio a aquellos que no son usuarios de las nuevas tecnologías.

El exceso de información sabemos que puede convertirse en ruido, en algo inútil que solo genera estrés. Hemos de saber, por tanto, qué tipos de infraestructuras comunicacionales quieren programarse desde los responsables del gobierno local. Escuchar a los ciudadanos a la hora de definir esta cuestión abre el espacio de diálogo, de participaciones cruzadas y diseño de la reflexividad urbana. Lo definitivo aquí será anticiparse y ver las situaciones irreversibles que puede traer una vez se haya implantado. Un ejemplo es la transparencia que permite la geolocalización respecto a los peligros que de ella se derivan.

Por eso es tan importante haber definido legalmente hasta dónde se puede llegar en cuestiones de transparencia y privacidad. Frente a estos riesgos, han de explicitarse claramente los principios éticos, políticos y organizacionales, de forma que los usuarios se mantengan como dueños de esa tecnología.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

CANEL M. J., *"La comunicación de la Administración pública. Para gobernar la sociedad"*. Fondo de Cultura Económica. 2018

CANEL, M. J., *"Comunicación de las instituciones públicas"*. Tecnos. 2007  
Facebook Insights.

FERNANDEZ VICENTE, Antonio, *"La ciudad digital"*. Antonio Fernández Vicente.  
UCLM 2015.

HOLIDAY. Ryan., *"Confía en mí, estoy mintiendo"*. Empresa Activa. ,2013  
Instagram Insights.

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

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

MOUNK., Yascha *"El Pueblo contra la democracia"*. Paidós. 2018

RODRIGUEZ SALCEDO, Natalia *"Issues management. El valor de la prevención en la gestión de asuntos públicos"*, en Juan Manuel Mora (Ed.), 2009, *"Diez ensayos de comunicación institucional"*. EUNSA.

SIMON, Pablo *"El Príncipe Moderno"*. Debate. 2018

The Social Media Family, *"IV Estudio sobre los usuarios de Facebook, Twitter e Instagram 2018"*. Recuperado de:

[https://www.abc.es/gestordocumental/uploads/internacional/Informe\\_RRSS\\_2018\\_The\\_Social\\_Media\\_Family.pdf](https://www.abc.es/gestordocumental/uploads/internacional/Informe_RRSS_2018_The_Social_Media_Family.pdf)

Twitter Insights.

## **GUÍA PRÁCTICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL “LOCAL PUBLIC COMPLIANCE”**

Antonio ARAGÓN ROMÁN

*Secretario General del Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz)*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso; Compliance en el Sector Público.CEMCI*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
  2. El Compliance como sistema de prevención de riesgos
  3. El diagnóstico de la Entidad Local
  4. Determinación de las prioridades a resolver
  5. Elaboración del mapa de riesgos
  6. Elaboración del plan de mejora
  7. Conclusiones prácticas:
3. Bibliografía

### **1. INTRODUCCIÓN**

El instinto de la precaución y prevención de los riesgos es innato de la naturaleza humana y de la animal en general, no obstante, siempre no se dispone de un método preciso que impida la producción de siniestros. Aplicando la reflexión a la actuación política y técnica en la administrativa local, tras la infinidad de casos de corrupción de los generados en nuestro país, resulta necesaria la búsqueda de nuevos métodos y nuevas fórmulas de prevención, constituyéndose el “compliance”, como una nueva y esperanzadora posibilidad.

A lo largo de este artículo, se abordarán de forma esquemática la guía de implantación de un sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos basado en la técnica de compliance, orientado a dotar a la entidad local de las mayores garantías para el fortalecimiento de la seguridad jurídica, su eficiencia y su reputación institucional.

### **2. EL COMPLIANCE COMO SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS**

El “compliance” se define como aquella función de autorregulación en una organización para el cumplimiento normativo y actuación íntegra con la finalidad de prevenir

riesgos jurídicos y la pérdida de la reputación pública, concepto en teoría plenamente extrapolable al sector público “public compliance”.

En el derecho interno punitivo español, la manifestación más relevante de los programas de *Compliance* se introdujeron en el Código Penal en el año 2010. Posteriormente, en la modificación del citado texto de 2015 se prevé la eventual exención de responsabilidad penal, en determinados supuestos, a las personas jurídicas que hubiesen adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

Reconocida doctrina administrativista, se ha interesado por la traslación de los programas de compliance a las Administraciones Públicas y paulatinamente se está reconociendo su efectividad, hasta el punto que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público introduce medidas relacionadas.

La implantación del citado sistema preventivo podría evitar multitud de disfunciones, ya que los errores jurídicos y administrativos, tanto en el proceso de toma de decisiones como en la ejecución de las medidas, pueden generar graves repercusiones a nivel institucional, administrativo, económico y de responsabilidad penal, tanto a políticos como al personal público.

La estructura del plan de prevención ha de partir una premisa principal, no duplicar las estructuras administrativas ni las cargas burocráticas, y que su diseño e implantación se realice de forma coordinada con otros grupos de trabajo establecidos en la entidad, principalmente relacionados con la coordinación, innovación y la administración electrónica.

### 3. EL DIAGNÓSTICO DE LA ENTIDAD LOCAL

Para el diseño de un sistema de prevención de riesgos tenemos que realizar un diagnóstico de la entidad local, desarrollándose en este estudio, conforme a la técnica de la planificación estratégica y los planes de mejora.

Lógicamente, debemos analizar las características del municipio, su entorno, datos demográficos, económicos, para la matriz DAFO (debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas); resultando de gran utilidad para ello la consulta de los documentos estratégicos con los que cuente la entidad, bien sean planes directores, planes estratégicos o estudios relacionados, de los que suelen acompañar a peticiones de subvenciones o expedientes similares de desarrollo local.

Desarrollaremos a continuación los principales ámbitos de análisis para la realización del diagnóstico:

### **3.1. Análisis de la organización administrativa**

Para realizar un análisis certero de la organización administrativa, no podemos reducir nuestra toma de datos al organigrama formal de los servicios, sino que debemos contrastarlo desde diferentes perspectivas, principalmente externas, no condicionadas con la inercia y visión interna. El personal puede que tenga interiorizado el esquema de funcionamiento de su organización y no vislumbre otros enfoques, por lo que resulta fundamental su contraste.

El organigrama de los servicios administrativos, insertos en las correspondientes áreas de acción política, es un instrumento para conocer a la organización, pero por sí sólo puede que no manifieste la realidad, al no dimensionar, en la mayoría de los casos, ni la carga ni los flujos de trabajo, por lo que resultaría necesario elaborar un desglose de los servicios con la inserción de los procedimientos administrativos incardinados con datos cualitativos y cuantitativos.

### **3.2. Análisis de los recursos humanos**

Ha de realizarse un desglose pormenorizado del personal funcionarial, laboral, eventual.

En esta fase del trabajo podríamos analizar a qué personas concretas en cada departamento se podría integrar en los grupos de trabajo para el proyecto, de su implicación dependerá la viabilidad del proyecto. En toda organización existen personas entusiastas capaces de implicar al grupo, esenciales para este tipo de propuestas.

### **3.3. Análisis del Reglamento Orgánico Local**

Uno de los principales instrumentos para la inclusión de medidas organizativas tendentes a la prevención de riesgos jurídicos y administrativos es el Reglamento Orgánico Municipal, que en muchas corporaciones locales incluyen ya principios éticos y códigos de conductas de las personas que integran la organización, incluyendo instrumentos de compromisos con la ciudadanía, en torno a las nueva orientación de la gestión pública inspiradas en las premisas del gobierno abierto, donde la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son las claves de la actuación local. Su reflejo en el Reglamento Orgánico no puede reducirse a una mera declaración de intenciones sino que ha de incluir sistemas de control y consecuencias jurídicas por el incumplimiento.

### **3.4. Análisis de las magnitudes presupuestarias y eventuales medidas previstas en los planes de ajuste**

En el diagnóstico, las magnitudes presupuestarias y las eventuales medidas previstas en los planes de ajuste, condicionarán la planificación del sistema de prevención de riesgos, sobre todo a la hora de prever la dotación de recursos y otros factores concomitantes, como

eventuales planes de reordenación de recursos humanos, jubilaciones, y otras medidas incluidas en los ajustes económicos.

Ha de partirse de la idea de que dotar de seguridad jurídica a la organización fortalecerá de igual modo a la situación económico-financiera, debilitada en muchos casos por una falta de eficiencia en la coordinación jurídica y administrativa.

### **3.5. Análisis de implantación del control interno económico-financiero**

La entrada en vigor del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público en vigor, redefine el control interno de la actividad económico financiera local a través del ejercicio de la función interventora y el control financiera, y de su desarrollo e implantación en la concreta entidad local dependerá la eficiencia de la coordinación con otros sistemas de prevención de riesgos, como el que tratamos, por lo que tendríamos que analizar su nivel de implantación y su eventual coordinación con el sistema general de prevención. Si su implantación ha resultado efectiva, gran parte del control del ámbito económico financiero estará garantizada.

### **3.6. Análisis de experiencias previas en materia de prevención de riesgos en la organización**

Tenemos que realizar un análisis de eventuales experiencias previas en materia de prevención de riesgos en la organización, tales como las oficinas antifraude exigidas por los programas operativos o comisiones informativas específicas.

Las citadas oficinas antifraude, presentes en muchas entidades locales, hasta la fecha, no han reflejado un avance en materia de prevención, sobre todo por la falta implicación de los responsables políticos en su dotación de recursos, más bien se han considerado como un requisito de la concesión de las líneas de ayudas europeas, aunque pueden ser un buen ejemplo pendiente de optimizar. No dejan de constituirse como un sistema de autoevaluación del riesgo de fraude.

### **3.7. Análisis de los indicadores de transparencia**

Los indicadores del nivel de cumplimiento en materia de transparencia de cada organización suponen una manifestación de la implicación de la organización con la democracia participativa, resultando interesante contrastar la evaluación que organizaciones como Transparencia Internacional u otras plataformas colaborativas otorgan a la entidad.

Ha de verificarse si consta en el portal de transparencia la publicación de los textos normativos locales y de la planimetría local, en formatos consolidados, cuestiones que

parecen obvias pero que en muchas entidades no se cumple, con la inseguridad que ello supone para la ciudadanía.

### **3.8. Análisis de los servicios jurídicos municipales**

Ha de realizarse un detallado estudio sobre los servicios jurídicos municipales, el nivel de dirección y coordinación que la Secretaría ejerce sobre los mismos, la forma de prestación de la asistencia letrada en vía jurisdiccional y la difusión de medidas preventivas.

Resulta prioritario inventariar los asuntos judicializados pendientes de resolución.

Si la organización cuenta con organismos autónomos y otras entidades dependientes, detallar las líneas de coordinación de la gestión jurídico-administrativa.

### **3.9. Análisis de los recursos y reclamaciones en vía administrativa**

Ha de recabarse del registro de documento o de otra fuente de información, la relación de los recursos y reclamaciones administrativas pendientes de resolver en vía administrativa a la fecha de la elaboración del diagnóstico, evaluando el plazo de resolución y la coordinación interdepartamental para su instrucción.

### **3.10. Análisis de la implantación de la gestión electrónica de los expedientes**

La implantación de la Administración Electrónica, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, supone como garantía, el previo inventario y buen diseño de los procedimientos, por lo que el análisis de la situación de la organización en esta materia nos puede aflorar en que medida está dotada de seguridad jurídica la gestión administrativa, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de seguridad de los sistemas electrónicos y se proscriba la manipulación de los procedimientos.

Ha de analizarse la interoperabilidad de las bases de datos, la digitalización de los archivos y el correcto seguimiento de los expedientes, de forma automatizada. Se ha de proscribir la gestión electrónica con la manuscrita.

### **3.11. Análisis de los antecedentes judiciales más relevantes**

Ha de inventariarse los antecedentes de los procesos judiciales más relevantes de la organización, y sus consecuencias jurídicas, para determinar el nivel de seguridad jurídica precedente. Principalmente, si se han instruido causas con eventuales inhabilitaciones penales, tanto del personal político o de la plantilla municipal.

La repercusión de los eventuales casos penales o judiciales en general en los medios de comunicación, nos puede ayudar para vislumbrar la percepción a prensa, también puede ilustrar la percepción reputacional de la organización en la ciudadanía.

De la correcta realización del diagnóstico de la organización y su análisis dependerá la implantación del sistema de prevención de riesgos y su permanencia en el tiempo. Resulta la fase más compleja del proyecto, sobre todo por la mediatización de la perspectiva, tanto interna como externa.

El diagnóstico de la organización y de la reputación institucional de la entidad resultan claves para la prevención pretendida.

#### **4. DETERMINACIÓN DE LA PRIORIDADES A RESOLVER**

Una vez realizado el diagnóstico de la organización, tendremos la posibilidad de determinar las prioridades a resolver para la prevención de los múltiples riesgos que nos pueden acechar, concretando el “problema a resolver” conforme a las técnicas de la planificación estratégica.

Con carácter general, en la mayoría de las entidades, el principal problema a resolver, en general, no es otro que la falta de organización y la consecuente descoordinación en la institución, así como en la unificación de criterios jurídicos, que impiden la eficiencia en los principales instrumentos de la prevención, cuales son los controles legales y económico-financieros.

La magnitud del problema dependerá de las distorsiones jurídico-administrativas en la entidad, resultando necesario por ello cuantificar de forma sistemática y continua todas las incidencias de funcionamiento y de instrucción de los procedimientos, a través de los recursos, demandas y otras manifestaciones de error producidas, así como protestas de la ciudadanía, noticias en prensa y ruegos y preguntas por parte de la oposición política en la parte de control y fiscalización de los plenos.

La ausencia de un órgano directivo superior que unifique criterios organizativos y de coordinación jurídico-administrativa, con la suficiente dotación de recursos humanos y técnicos es la principal causa del escenario expuesto.

La creación de grupos de trabajo de coordinación puede suponer una experiencia válida para la unificación de criterios, pero en la mayoría de las ocasiones la gestión del “día a día” impide su consolidación como estructuras sólidas, siendo sustituidos por otras dinámicas cortoplacistas y no fructíferas.

## 5. ELABORACIÓN DEL MAPA DE RIESGOS

### 5.1. Identificación de los riesgos

Una vez diagnosticada la organización administrativa municipal se han de detallar los riesgos, concretando los acontecimientos o los escenarios, que, en caso de que sucedieran podrían dar lugar a condenas, sanciones, pérdidas económicas financieras o reputacionales.

El mapa de riesgos ha de contener la identificación y la evaluación de los riesgos, en continuo proceso de revisión, actualización y seguimiento; debiéndose verificar periódicamente, resultando fundamental integrar las denuncias, proponiéndose la creación de un canal público de integridad pública, a través del cual la ciudadanía pudiese comunicar todas sus aportaciones o denuncias.

Se recomienda realizar la evaluación de los riesgos conforme a la Norma UNE-ISO 31000.2018, “Gestión del Riesgo. Principios y directrices”, identificándose los riesgos más relevantes y procediendo a su análisis, estableciéndose un rango de técnicas para identificar incertidumbres, que pueden afectar a uno o varios objetivos, conforme a los siguientes factores.

- Fuentes de riesgo tangibles e intangibles.
- Causas, eventos, amenazas y oportunidades.
- Vulnerabilidades y las capacidades.
- Los cambios en los contextos externo e interno y los indicadores de riesgo emergentes.
- Las limitaciones de conocimiento y la confiabilidad de la información y los factores relacionados con el tiempo ( las urgencias)

Para identificar los riesgos se recomienda la realización de entrevistas con el personal con habilitación de carácter nacional, directivos públicos, en su caso, personal técnico y administrativo, con especial atención al adscrito a la Secretaría General, Intervención General, Tesorería, Asesoría Jurídica y Oficinas de Atención a la Ciudadanía, dado el importante flujo de información sensible relacionada con los riesgos a las que se ven afectados.

El análisis se ha de realizar contrastando con el personal entrevistado y los antecedentes documentales del Ayuntamiento, así como con fuentes directas e indirectas, con especial atención a los siguientes factores:

- Probabilidades de los eventos
- Naturaleza y magnitud de las consecuencias.
- Complejidad e interconexión.
- Los factores relacionados con el tiempo (las urgencias)
- La eficacia de los controles existentes
- Los niveles de sensibilidad y confianza.

Para evitar la divergencia de opiniones, los sesgos, percepciones y juicios, se han de contrastar las opiniones con resultados de la gestión y estadísticas documentales.

A título de ejemplo, se desglosa un detalle de los riesgos relacionados con las normas de conducta y en el ámbito de la contratación:

### 1º RIESGOS RELACIONADOS CON LAS NORMAS DE CONDUCTA

CODIFICACIÓN	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
1.1.1.	Incumplimiento conflictos de intereses por los órganos de gobierno	Remota	Intolerable
1.1.2.	Incumplimiento conflictos de intereses por los empleados públicos	Remota	Intolerable
1.1.3.	Incumplimiento conflictos de intereses por las empresas concesionarias	Remota	Intolerable
1.1.4.	Trastornos psicológicos del personal	Remota	Importante
1.1.5.	Desconocimiento normas conducta	Posible	Importante
1.1.6	Incumplimiento principios éticos establecidos en el art. 53 del TREBEP	Remota	Intolerable
1.1.7.	Incumplimiento principios de conducta establecidos en el art. 54 del TREBEP	Remota	Intolerable

## 2º RIESGOS GENÉRICOS DE LA CONTRATACIÓN.

CODIFICACIÓN	RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO
2.1.1.	Incumplimiento de las normas de prohibición de contratar.	Improbable	Intolerable
2.1.2.	Incumplimiento de las normas de abstención.	Improbable	Intolerable
2.1.3.	Incumplimiento de las normas relativas a los conflictos de intereses	Improbable	Intolerable
2.1.4.	Incumplimiento ejecución de los contratos por las empresas	Posible	Importante
2.1.5	Incumplimiento encargos a medios propios	Posible	Importante
2.1.6	Fraccionamiento indebido de contratos	Posible	Intolerable
2.1.7	Desconocimiento de la normativa por todos los servicios	Posible	Intolerable
2.1.8	Informes incorrectos de los servicios	Posible	Importante
2.1.9	Tráfico de influencias	Posible	Intolerable
2.1.10	Fijación incorrecta valor estimado de los contratos	Posible	Importante

Puntualizándose que los riesgos se han de desglosar por cada fase, concretamente en el ámbito de la contratación: 1º fase de pre-licitación, 2º licitación – 3º ejecución; siguiendo la misma pauta el resto de materias.

Los principales ámbitos objeto de desglose pormenorizado de los riesgos, serían principalmente los que se relacionan a continuación:

- 3º. RIESGOS ECONÓMICO-FINANCIEROS.
- 4º. RIESGOS RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HUMANOS
- 5º. RIESGOS EN EL URBANISMO Y EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES
- 6º. RIESGOS RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.
- 7º. RIESGOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
- 8º. RIESGOS PENALES

## 5.2. Graduación de la probabilidad de los riesgos

En el siguiente cuadro se detalla la graduación de las probabilidades de riesgos.

<b>CASI CIERTO</b>	<b>Probabilidad casi cierta de que exista la fuente de riesgo sin alternativas más preventivas</b>
<b>PROBABLE</b>	<b>Es probable el riesgo, directa o indirectamente</b>
<b>POSIBLE</b>	<b>El riesgo es posible, principalmente por la falta de controles suficientes o por la participación de terceros</b>
<b>IMPROBABLE</b>	<b>No se conocen antecedentes ni existen indicios de que existan riesgos</b>
<b>REMOTO</b>	<b>Debido al poder disuasorio de las penas o las medidas de control</b>

## 5.3. Graduación de los impactos

Tras el desglose de todos y cada uno de los riesgos de la entidad, con el detalle de la graduación de la probabilidad, realizaríamos un desglose de los impactos:

<b>INSIGNIFICANTE:</b>	La consecuencia del impacto se puede mitigar subsanando fácilmente los efectos
<b>MENOR</b>	La consecuencia puede conllevar irregularidades no invalidantes
<b>MODERADO</b>	La consecuencia puede tener efectos de eventual anulabilidad de los actos relacionados
<b>IMPORTANTE</b>	Las consecuencias pueden tener efectos de nulidad de los actos relacionados
<b>INTOLERABLE</b>	Las consecuencias pueden tener efectos de nulidad de los actos relacionados, vulneración de derechos fundamentales o consecuencias penales y de responsabilidad por alcance

#### 5.4. Elaboración del mapa de riesgos inherentes

Una vez realizadas las operaciones anteriores, nada más que nos queda reflejar los resultados en el mapa de riesgos inherentes que nos refleja gráficamente el nivel de riesgos, las prioridades de actuación y el desglose definitivo para abordar el plan de actuación.

MAPA DE RIESGOS INHERENTES						
<b>PROBABILIDAD</b>	<b>CASI CIERTO</b>	0	0	2	3	2
	<b>PROBABLE</b>	0	0	0	0	0
	<b>POSIBLE</b>	0	0	2	15	11
	<b>IMPROBABLE</b>	0	0	1	0	3
	<b>REMOTO</b>	0	0	0	4	24

		insignificante	menor	moderado	importante	intolerable
		<b>I M P A C T O</b>				

Tolerable	
Tolerancia baja	
Tolerancia media	
Difícil de tolerar	
Intolerable	

Debiéndose completar otro cuadro del mapa de riesgos inherentes con los valores porcentuales de probabilidad e impacto.

## 6. ELABORACIÓN DEL PLAN DE MEJORA

El Plan de mejora consiste propiamente en el diseño de la implantación del sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos, en nuestro caso basado en las técnicas de compliance, con las debidas adaptaciones al modelo publico local y desarrollado a través de una serie de medidas ejecutivas y un método de seguimiento y evaluación, a través de las correspondientes herramientas.

La gestión del riesgo es iterativa y debe asistir a la organización a establecer las estrategias, lograr los objetivos y tomar decisiones informadas, conllevando al unísono una mejora de los sistemas de gestión, incluyendo los factores culturales y el comportamiento humano.

El propósito de la gestión del riesgo es la creación y la protección de los valores de la organización, mejorando el desempeño, la innovación y la contribución al logro de los objetivos.

La gestión del riesgo eficaz requiere que sea integrada, estructurada y exhaustiva, adaptada al marco de referencia, inclusiva, dinámica, anticipándose a los acontecimientos, teniendo como protagonista al factor humano y cultural de la organización.

El propósito de la gestión del riesgo en la correspondiente entidad local sería la de su integración en todas las actividades y funciones, fundamentalmente en la toma de decisiones, requiriéndose el apoyo de todas las partes interesadas, particularmente la de los órganos de gobierno y los funcionarios directivos, orientando toda la gestión a la debida rendición de cuentas, asegurándose toda la organización de que el seguimiento de los riesgos sea sistemático, conforme a los instrumentos y trámites que se detallarán a continuación.

### **6.1. Desarrollo herramienta informática que automatice listas de comprobación (check-list)**

La herramienta técnica principal sería un aplicativo informático específico, integrado en la plataforma de administración electrónica municipal, que generaría todos y cada uno de los trámites de la gestión del sistema de cumplimiento normativo, con un sistema de alertas y evidencias electrónicas, para la elaboración de matrices de riesgo, el mapa de riesgo, el seguimiento de las actuaciones a través de listas de comprobación automatizadas.

### **6.2. Asignación de roles y responsabilidades y la obligación de rendición de cuentas en la organización**

Conforme establece el apartado 5.4.3. de la Norma UNE 31.000:2018 de Gestión del riesgo, la Alcaldía-Presidencia, propondría un acuerdo al Pleno, incluyendo las designaciones, responsabilidades y la obligación de rendir cuentas de los roles relevantes con respecto a la gestión del riesgo, debiéndose comunicar a todos los niveles de la organización y publicarse en el portal de transparencia (apartado Integridad Pública).

Se deberá comunicar con carácter prioritario:

- Que la gestión del riesgo es una responsabilidad principal.
- La identificación de las personas que tienen asignadas las principales obligaciones de rendir cuentas y la autoridad para gestionar el riesgo (dueños del riesgo).

Una herramienta fundamental para dar correcto cumplimiento de la función de examen del expediente por parte de la Secretaría General es la cumplimentación de una lista de automatizada de comprobación.

### **6.3. Designación de órganos para el cumplimiento normativo**

Creación o reorganización de grupos de trabajos o comisiones establecidas conforme al siguiente desglose:

- **CONSEJO DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN.** (Órgano de composición política, técnica y de los representantes de los empleados públicos, con funciones de control, seguimiento, evaluación, supervisión e informe).

- **DELEGADO DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN** (Máximo responsable técnico/a de cumplimiento normativo y organización, recayendo en la persona titular de la Secretaría General de la Corporación. Con funciones de coordinación, inspección superior, supervisión e informe al Consejo de Cumplimiento y Organización).

- **COMITÉ DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN** (Órgano colegiado de carácter técnico, presidido por el Delegado de Cumplimiento y Organización e integrado por todas las personas titulares de las jefaturas de servicio.

- **RESPONSABLES DE CUMPLIMIENTO Y ORGANIZACIÓN** (Las personas responsables de cumplimiento y organización serían las personas titulares de las jefaturas de servicio)

#### **6.4. Definición de los objetivos del Plan de Mejora, resultando prioritarios los siguientes:**

- Integración en los comportamientos y en la actuación administrativa una cultura de respeto estricto a la ética pública y al cumplimiento normativo.
- Prevención de riesgos jurídicos y administrativos, y de la litigiosidad.
- Optimización de la unificación de criterios jurídicos y organizativos.
- Agilización de los plazos de tramitación administrativa.
- Reducción de los informes disconformes y reparos de la intervención.
- Seguridad jurídica en el proceso de toma de decisiones políticas.
- Optimizar la eficiencia administrativa

Todo ello definiendo la misión principal de la organización local, que no es otra que la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y la mejora de la prestación de los servicios públicos, con la visión estratégica del desarrollo sostenible del municipio, con el cumplimiento de los valores de la integridad, transparencia, solidaridad y desarrollo de la democracia participativa y el gobierno abierto.

#### **6.5. Diseño de líneas estratégicas.**

La viabilidad de la planificación estratégica de las actuaciones dependerá del correcto diseño de las propias líneas de actuación, a título orientativo se enumeran las siguientes:

- Una entidad local con mayor seguridad jurídica.
- Una entidad local más íntegra.
- Una entidad local más eficiente

## **6.6. Desglose de los objetivos estratégicos con los correspondientes objetivos operativos.**

A modo de ejemplo se extractan de cada línea estratégica, un objetivo estratégico y desglose de los objetivos operativos, cuya sistemática habría de realizarse en el resto de las líneas:

### **LÍNEA ESTRATÉGICA 1: UN AYUNTAMIENTO CON MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA**

#### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 1.1. MEJORAR EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO**

Objetivo operativo 1.1.1. Unificar la coordinación jurídico-administrativa municipal

Objetivo operativo: 1.1.2. Detectar los riesgos jurídicos y administrativos. (Mapa de riesgos)

Objetivo operativo 1.1.3. Prevenir los riesgos jurídicos y administrativos.

Objetivo operativo 1.1.4. Sistematización del cumplimiento normativo.

### **LÍNEA ESTRATÉGICA 2: UN AYUNTAMIENTO MÁS ÍNTEGRO**

#### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 2.1. CAMINAR HACIA LA EJEMPLARIDAD PÚBLICA**

Objetivo operativo 2.1.1. Compromiso institucional con la integridad pública

Objetivo operativo 2.1.2. Evitar los conflictos de intereses

Objetivo operativo 2.1.3. Concienciación de los miembros de la Corporación, personal y grupos de interés (stakeholders) con la integridad

Objetivo operativo 2.1.4. Tolerancia cero contra la corrupción

### **LÍNEA ESTRATÉGICA 3. UN AYUNTAMIENTO MÁS EFICIENTE**

#### **OBJETIVO ESTRATÉGICO 3.2. CONSEGUIR UNA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MÁS EFICIENTE**

Objetivo operativo 3.2.1. Avanzar en la implantación integral de la administración electrónica

Objetivo estratégico 3.2.2. Establecimiento de la gestión por objetivos.

Objetivo estratégico 3.2.3. Comprometer al personal municipal con los objetivos

## 6.7. Protocolo de actuación:

Para la efectiva implantación del sistema de prevención de riesgos jurídicos y administrativos resulta necesario definir y establecer un protocolo para cada objetivo estratégico a través de un plan operativo detallado para sus correspondientes objetivos operativos y marcando unas fechas para su ejecución.

A continuación se desglosarán los diferentes objetivos operativos detallando los siguientes apartados:

- Unidad responsable
- Unidades participantes
- Descripción
- Instrumento normativo
- Acciones de mejora
- Fases
- Objetivo
- Plazo de ejecución

Los plazos serían orientativos, dependiendo del inicio de las actuaciones y la dotación de los recursos técnicos y humanos, lo que tendría que determinado por un calendario ad hoc., controlado por el responsable de cumplimiento normativo que daría cuenta a la Alcaldía-Presidencia para su elevación al Pleno Corporativo.

Con carácter previo al desarrollo de los objetivos resulta imprescindible identificar a todos los grupos de interés (stakeholders) para que el proceso de cumplimiento normativo incluya la perspectiva poliédrica del compromiso para la integridad, tanto interna como externa.

## 6.8. Elaboración de fichas procesos

Se elaborarían FICHAS-PROCESOS de cada uno de los objetivos operativos, con el siguiente contenido, sintetizado a título orientativo:

UNIDAD RESPONSABLE	Secretaría General
UNIDADES PARTICIPANTES	Todos los servicios administrativos
DESCRIPCIÓN	Unificación de la coordinación jurídico-administrativa local, asignando tales funciones a la Secretaría General, con adscripción de la asesoría jurídica y todos los asesores jurídicos, que asumirían las funciones de consultoría y contenciosos, tanto del Ayuntamiento como de sus entidades

	instrumentales.
INSTRUMENTO NORMATIVO	Reglamento Orgánico Municipal
ACTUACIONES	Inclusión del régimen jurídico de la Secretaría en el ROM con la adscripción de los servicios, modificación de la RPT, adscripción del personal, internalización, asesoramiento, elaboración programa lenguaje claro, registro de grupos de interés.
FASES	Modificación ROM (4 meses) Modificación RPT y adscripción de personal (3 meses)
OBJETIVO	Coordinación jurídico-administrativa y unificación de criterios.
PLAZO DE EJECUCIÓN	1 año.

## 6.9. Elaboración de un plan de actuaciones

Se elaboraría un plan de actuaciones con el contenido de las fichas-procesos de los objetivos operativos, conforme al siguiente modelo de ficha sintetizado:

## 6.10. Establecimiento de indicadores

Para la eficacia del marco de referencia de la gestión del riesgo, el Ayuntamiento deberá:

- Medir periódicamente el desempeño del marco de referencia de la gestión del riesgo con relación a su propósito, sus planes para la implementación, sus indicadores y el comportamiento esperado.
- Determinar si el marco de referencia permanece idóneo para apoyar el logro de los objetivos de la organización.

Los principales indicadores, a título de ejemplo podrían ser el porcentaje de informes con disconformidades de la Secretaría, porcentajes de reparos de la Intervención, porcentaje de reclamaciones anuales y de condenas económicas, civiles o penales, así como la valoración por parte de la ciudadanía de la imagen de integridad local, a través de encuestas.

## 6.11. Implantación del Plan de Mejora

El plan de mejora se implantaría conforme a la Norma UNE ISO 31000:2018, con las debidas adaptaciones, incluyendo el desarrollo de las actuaciones para la modificación del proceso de toma de decisiones integrando el tratamiento del riesgo.

## 6.12. Evaluación de la implantación y de los resultados del plan de mejora

La evaluación de la implantación del plan de mejora se realizaría de forma totalmente automatizada, a través de un aplicativo integrado en la aplicación de la administración electrónica municipal, atribuyéndose responsabilidades a cada órgano y personal correspondiente, con un seguimiento exhaustivo del cronograma de actuaciones.

El seguimiento y la evaluación se programarían conforme las previsiones del apartado 6.6. de la Norma UNE\_ISP 31000, de Gestión del Riesgo, que preceptúa un seguimiento continuo y revisión periódica del proceso de la gestión del riesgo y sus resultados, teniendo lugar en todas las etapas del proceso, todo ello para proporcionar la necesaria retroalimentación.

La trazabilidad de todo el proceso de implantación, control, seguimiento de los resultados y la gestión por objetivos, sería automatizado de forma integrada con el resto de parámetros relacionados con la organización y la protección de datos de carácter personal, con evidencias electrónicas en todos y cada uno de los incumplimientos, materiales, formales y temporales.

El Plan propuesto, contiene una estrategia de mejora continua, basada en el ciclo ideado por Shewhart, (Plan, Do, Check, Act –PDCA -, Planificar, Hacer, Verificar, Actuar)

Todo el proceso de gestión y sus resultados han de documentarse y comunicarse al Consejo de Cumplimiento y Organización y a la Alcaldía para su elevación al Pleno de la Corporación, garante de la integridad pública municipal ante la ciudadanía y los grupos de interés.

La evaluación de los resultados se coordinaría mediante informes periódicos de cada responsable, que se programarían conforme aun orden de prelación predeterminado.

## 7. CONCLUSIONES PRÁCTICAS:

### 1ª. Sobre la necesidad de la prevención de riesgos jurídicos administrativos en el sector público local.

Resulta obvio, que ante la peligrosidad del ejercicio político y profesional en la administración local, en un escenario donde la corrupción ha deteriorado tanto la reputación institucional como la confianza en los sistemas de control internos y externos, la prevención de riesgos jurídicos y administrativos es una prioridad inaplazable, “esto si que es una urgencia” y no las imprevisiones que imperan en la mayoría de las agendas locales.

## 2º Sobre la viabilidad del compliance en el sector público local.

Los programas de compliance en el sector público local se encuentran en una etapa prospectiva y su viabilidad dependerá de su integración en otras funciones vinculadas con la coordinación de la gestión jurídico-administrativa y la administración electrónica.

La dirección debería asumirse en cada entidad local por la persona titular de la secretaría general, dado el carácter transversal de sus funciones, previa y lógica dotación de recursos técnicos y humanos. Sin el cariz de la derogada “advertencia de legalidad” pero sí con el carácter de “asesoramiento preventivo”.

El éxito del compliance dependerá de la capacidad de innovar en su implantación, orientándola a la simplificación de trámites y reducción de cargas burocráticas.

## 3º Sobre los objetivos principales de un sistema de prevención de riesgos jurídicos administrativos en el sector público local.

Los objetivos principales de la implantación de un sistema de prevención de riesgos son:

- La tolerancia cero contra la corrupción, política y del personal local.
- La eliminación radical de los conflictos de intereses, políticos y administrativos.
- Ejemplaridad en la actuación política y profesional.
- Seguridad jurídica en la toma de decisiones.
- Prevención de responsabilidades penales, civiles, contables y profesionales

Y como corolario: la buena Administración Local, al servicio del interés general.

(Para la aplicación práctica de la guía esquemática expuesta, resultaría necesario completarla con los documentos de trabajo, listas de comprobación, y fichas de los diferentes procesos).

## 3. BIBLIOGRAFÍA

- ABIA GONZÁLEZA GONZÁLEZ R. Y DORADO HERRANZ G.: *Implantación práctica de un sistema de gestión de cumplimiento-compliance management system*. Aranzadi, Cizur Menor, Navarra. (2017).
- CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN.: *Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas*, CEMCI Publicaciones, Granada. (2017).
- DEPARTAMENTO DE REDACCIÓN THOMSON REUTERS ARANZADI, *Compliance, Guía práctica de identificación, análisis y evaluación de riesgos*. Cizur Menor, Navarra. (2017).
- PARRADO DÍEZ, SALVADOR.: *Guía para la elaboración de planes de mejora en las Administraciones Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. (2007).



## LA DISCIPLINA URBANÍSTICA A LA LUZ DE LA NUEVA LEY 12/2017 DE URBANISMO DE LAS ISLAS BALEARES

José Manuel BARRERO GARCÍA

*Secretario Ayuntamiento Andratx (Mallorca)*

*Trabajo final del Máster en Gestión Pública Local*

### SUMARIO:

1. Justificación de la elección del tema
2. Metodología
3. Desarrollo
  - 3.1 La edificación en suelo no urbanizable común. Evolución histórica
  - 3.2 La disciplina urbanística en la Ley 12/2017
  - 3.3. Disciplina Urbanística en baleares.
4. Régimen de infracciones y sanciones.
5. Personas responsables por infracción urbanísticas
6. Sanciones urbanísticas.
  - 6.1. Sanciones accesorias.
  - 6.2. Determinación y destino de las multas.
  - 6.3. Valoración de las obras.
  - 6.4. Destino de las multas.
7. Reglas para la exigencia de responsabilidad sancionadora y aplicación de las sanciones.
8. Graduación de la sanción.
9. Relaciones entre procedimiento sancionador y restablecimiento de la legalidad urbanística y realidad física alteradas.
10. Suspensión del procedimiento
11. Procedimiento restablecido
  - 11.1. Legalización usos ilegales.
  - 11.2. Restablecimiento de la realidad física alterada.
12. Acción Legal
13. Conclusiones.
14. Bibliografía

## **1.- JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA.**

Si existe una situación en la que se han fracasado todas las normas modernas que regulan el urbanismo (entendiendo como tales las promulgadas desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956) esta es, sin lugar a dudas, la regulación de la disciplina urbanística.

Siendo Baleares, la Comunidad autónoma con la menor superficie de España, con menos de 5000 kilómetros cuadrados, la proliferación exponencial de edificaciones aisladas con destino a segundas viviendas o a inmuebles destinados a ocio o recreo privado, tienen su máximo desarrollo con el “boom del ladrillo” y el acceso indiscriminado al crédito inmobiliario durante buena del periodo comprendido entre 1990 y 2007, así como por la llegada masiva de turistas que se viene produciendo de manera prácticamente ininterrumpida y progresiva en los últimos cien años.

En las Islas Baleares los terrenos considerados como suelo rústico constituyen la mayor parte del territorio y, como consecuencia de las tensiones que el modelo económico actual, gran consumidor de recursos naturales y de territorio, produce sobre estos terrenos, son objeto de un proceso creciente de sustitución de las actividades tradicionales por otras que, basadas en los usos turísticos, residenciales y de servicios, inciden de modo importante sobre su naturaleza y características, desvirtuando sus elementos esenciales y atentando contra uno de los principales activos de futuro de que dispone esta comunidad.

La inmensa mayoría de las Corporaciones Locales, destinatarias de las competencias en materia de disciplina urbanística y subsidiariamente, las Comunidades Autónomas, han “mirado para otro lado”, cuando no consentido expresa o tácitamente este tipo de edificaciones. Así lo señala incluso la propia jurisprudencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en sus propias sentencias.

Las sanciones en materia de disciplina urbanística, han evolucionado endureciéndolas hasta llegar a la inclusión en el Código Penal de los delitos sobre la ordenación del territorio, con la intención de salvaguardar el suelo no urbanizable de la actividad urbanizadora, en las que, erróneamente, han incluido cualquier tipo de construcción por muy aislada que esta fuera y aunque se pudiera constatar la imposibilidad de formar núcleos urbanos.

La dependencia electoral de los órganos decisorios en materia de disciplina urbanística; la dureza de las sanciones en materia de edificación en suelo no urbanizable, que van desde multas de hasta el valor de lo edificado y la demolición de las obras, hasta penas de dos años de cárcel; y las situaciones injustas que se dan al intentar preservar de cualquier tipo uso de suelo y edificación, zonas de muchos términos municipales con parcelas muy atomizadas, cuyo única utilidad sería destinarlas a la construcción de segunda residencia o edificaciones destinadas al ocio privado, con

pleno respeto al medio ambiente, son la consecuencia del actual “limbo edificatorio” existente en todo el suelo no urbanizable común.

Este trabajo no pretende ser una panacea que resuelva todos los problemas que plantea la disciplina urbanística que están enquistadas desde tiempo inmemorial y que seguramente se habrán estudiado en profundidad, pero si dar algunas ideas y soluciones que ya han sido puestas en práctica con buenos resultados.

## 2.- METODOLOGÍA.

Partiendo del estudio de la evolución histórica de la edificación en Baleares y de su situación actual, llegamos a la conclusión del gran fracaso que ha existido en la regulación del uso de todo tipo de suelo, tanto en lo relativo a su clasificación como a su protección. A lo largo del presente trabajo se recogerán las novedades que se han operado por la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Baleares, así como las Sentencias más significativas dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares, fruto de las cuales han sido modificadas las diferentes normativas urbanísticas. Así mismo se introducirán algunos aspectos doctrinales tratados por diversos autores, haciéndose eco precisamente de determinadas sentencias.

## 3.- DESARROLLO:

### 3.1.- La edificación en suelo no urbanizable común. Evolución histórica.

El estudio de la evolución histórica de la edificación en el suelo urbanizable común se inicia con la Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, primera norma española que regula el urbanismo como un conjunto orgánico y que eleva parte de las prescripciones establecidas en las normas locales dictadas hasta esa fecha a la categoría de disposiciones generales.

**La Ley del Suelo de 12 de mayo 1956** en su exposición de motivos ya se proponía superar la situación que imperaba en aquellos momentos en los que el urbanismo iba detrás del crecimiento de la población y establecía, entre otros principios, la revitalización de un desarrollo equilibrado de los núcleos, en los que se debían armonizar las economías agrícola, industrial y urbana.

La Ley de 1956 articula toda la acción urbanística en torno a los Planes distinguiendo dentro de estos dos tipos: los planes territoriales y los planes especiales.

Los primeros abarcarían aspectos generales del planeamiento dentro del ámbito territorial que delimitaran y los planes especiales serían los encargados de regular “singularmente a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas”.

Resulta paradójico que un sistema político fuertemente centralista como el que gobernaba en España de los años 50, sentara un principio que encajaría como un guante dentro de la autonomía local consagrada en la Constitución Española de 1978, como es el de hacer descansar en los planes la práctica totalidad de las normas que regirían la ordenación del urbanismo por ámbitos territoriales.

La Ley de Suelo de 1956 señala en sus artículos 61, 62 y 66, que el régimen urbanístico del suelo, se establece, como no podía ser de otra manera de acuerdo con los principios reseñados en su exposición de motivos, con arreglo a la calificación urbanística de los terrenos (actual clasificación), fijada por los Planes de Ordenación. Así, en todos los municipios que tuvieran aprobado Planes Generales el territorio se clasificará en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. En los municipios que no tengan aprobado el Plan General limita la calificación a suelo urbano y no urbanizable.

La Ley obliga a que los Planes Generales preserven el suelo no urbanizable del desarrollo urbano y a establecer medidas de protección medio ambiental, lo que a partir de esta norma se recogería en todas las disposiciones urbanísticas.

Las limitaciones dentro del suelo no urbanizable vienen recogidas en los artículos 69 y 69 bis de la Ley y se centran en la prohibición genérica de la ejecución de construcciones que no estén vinculadas al destino agrícola de la finca o a obras públicas. Las excepciones a la norma general de prohibición de edificación en suelo no urbanizable, las establece la Ley permitiendo obras e instalaciones de interés público y viviendas familiares aisladas en lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleos urbanos, pero, y esto es muy importante, sin fijar la superficie mínima en la que se podrá edificar, señalando, que el tipo de construcción deberá ser adecuado a su condición de aislada conforme a las normas que el Plan establezca, prohibiendo edificaciones características de suelo urbano.

En relación con la división de fincas rústicas y como no podría ser de otra manera en una sociedad rural que se sustentaba en una economía dependiente del sector primario, establece la imposibilidad de realizar fraccionamientos en contra de la legislación agraria, recogida hasta ese momento en la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y Decretos de 28 de marzo de 1955 y posteriormente, en la orden ministerial de 27 de mayo de 1958.

**El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**, culmina la reforma de la Ley de 1956, iniciada con la Ley de 2 de mayo de 1975.

Si el vocablo reforma supone un eufemismo cuando se comparan los textos de la Ley de 1956 y de 1976, este eufemismo se convierte simplemente, en relación con el régimen en suelo no urbanizable, en copiar literalmente los artículos de la Ley de 1956 y trasladarlos a la de 1976.

Seguramente habría sido mucho pedir, para aquella época histórica tan convulsa como llena de ilusión, que se hubieran tenido en cuenta los planes de desarrollo habidos

en España a finales de los 50 y durante toda la década de los 60, así como que el peso del sector primario había decrecido de forma importante a favor de sectores industriales y de servicios, en especial del turismo, y que la emigración interior y exterior había despoblado los núcleos rurales, en el uso del suelo en terrenos rústicos, pero debemos sentirnos satisfechos, aunque no creemos que se hiciera por éste motivo, por el hecho de que no se empeorara el régimen urbanístico en suelo no urbanizable, que seguía contado con las ventajas reseñadas en la Ley de 1956, al ser un calco de las mismas.

El Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Disciplina Urbanística, desarrolla *respetuosamente* el texto refundido de 1976 y sus 94 artículos han sido un referente para los textos que han sido desarrollados posteriormente por los legisladores autonómicos.

Por otro lado el Real Decreto también del año 1978 de Planeamiento urbanístico desarrolla las *generales de la Ley* para este tipo de suelo como son la delimitación de áreas de especial protección medio ambiental, en la que se podrá incluir, en su caso, la prohibición absoluta de construir; la protección de “los yacimientos arqueológicos y de las construcciones o restos de ellas de carácter histórico-artístico, arquitectónico”, etc.; y los terrenos que deberán ser destinados a actividades agropecuarias, ganaderas o forestales.

**El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**, poco añade a las determinaciones estudiadas hasta ahora sobre el régimen en suelo no urbanizable. Además, dicha Ley tuvo una duración ciertamente escasa, por cuanto fue declarada inconstitucional por la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, debido al recurso de inconstitucionalidad planteado por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, e Islas Baleares.

*(La STC 61/1997 encontró que muchos de los artículos que el Texto Refundido de 1992 declaraba de aplicación plena o básica en realidad se excedían del válido ejercicio de los títulos competenciales estatales en que decían ampararse (art. 149.1. 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución), violentando la competencia sobre urbanismo que todas las Comunidades Autónomas habían asumido en sus Estatutos con carácter exclusivo.*

*Se declararon también inconstitucionales, por carecer de título competencial de referencia, todos los preceptos a los que el Texto Refundido de 1992 atribuía carácter supletorio del Derecho Autonómico. La STC 61/1997 consolida y lleva a sus últimas consecuencias la doctrina según la cual el art. 149.1.3 de la Constitución (en el que se recoge la cláusula de supletoriedad del Derecho Estatal) no contiene un título competencial a favor del Estado. En consecuencia, si el legislador estatal no dispone de un título competencial propio no puede aprobar normas válidamente, ni siquiera con carácter meramente supletorio. Así pues, en los sectores asumidos monopolísticamente por las Comunidades Autónomas (como el urbanístico), o en aquéllos otros en los que el reparto se efectúa a base de competencias compartidas Estado-Comunidades*

*Autónomas, el Estado no puede crear Derecho, ni siquiera con la pretensión de que sea aplicado tan sólo supletoriamente.)*

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, el legislador estatal aprobó, por el trámite de urgencia, la Ley 6/1998, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, en ejercicio de sus competencias ex reglas 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª del artículo 149.1 de la Constitución. El objetivo principal de esta Ley era conseguir un abaratamiento del precio de la vivienda, para lo cual intentaba ampliar la oferta de suelo.

Los legisladores autonómicos fueron aprobando de manera progresiva diferentes Leyes urbanísticas, en virtud de la competencia constitucionalmente reconocida en el artículo 148.1.3 de la Constitución española (Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda)

La Comunidad Balear, fue la última región en aprobar una Ley en Materia de suelo. De esta manera, se tuvo que esperar hasta el año 2014 para aprobar la Ley de Ordenación y uso del suelo (LOUS) de 25 de marzo, si bien es cierto que se aprobaron con carácter previo una serie de normas sectoriales, aunque de marcado carácter medioambiental algunas de ellas (son buenos ejemplos la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, en el marco de la cual se dictaron otras normas de rango legal de protección de espacios, o la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, la Ley 8/1988, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación; la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf; la Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución de planeamiento urbanístico municipal; o la Ley 1/1994, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa.)

No obstante, previamente a la LOUS, se aprobaron dos Leyes de gran importancia para la materia objeto del presente trabajo, la Ley 6/1997 de 8 de Julio de suelo Rústico de las Illes Balears y la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística, Ley esta última que rigió el régimen de infracciones y sanciones urbanísticas de las Islas Baleares hasta la aprobación de la citada LOUS. Posteriormente se aprobaron la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, que fija un mínimo régimen jurídico en cuanto a las clases de suelo, regulación que ha sido sustituida por la reciente Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para el desarrollo urbanístico sostenible.

Por último, en lo que se refiere a la evolución histórica se aprobaron en el ámbito estatal, la Ley 8/2007, de 28 de mayo del suelo, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, y el Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo y Regeneración urbana.

Entrando en materia de lo que será el objeto principal del estudio, tenemos la **Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.**

Resulta cuanto menos paradigmático que una Comunidad Autónoma como la Balear, que esperó casi 20 años desde la conocida sentencia del TC del año 1997, para la aprobación de una Ley Urbanística propia, con apenas 4 años de diferencia, haya aprobado otra nueva norma en materia del suelo, lo cual puede dar lugar a una cierta inseguridad jurídica para los operadores del derecho, en tanto no se puede consolidar un cuerpo jurisprudencial propio. De hecho, cuando ya parecía haberse formado cierta doctrina con la Ley de Disciplina Urbanística de 1990 (LDU), se aprobó la LOUS de 2014, la cual, casi con toda seguridad, pasará, debido a su duración, con “más pena que gloria”. Esperemos que la nueva Ley del Suelo 12/2017 (LUIB) sea más duradera en el tiempo, y que la cuestión urbanística no se convierta en una confrontación política, llegando al debido consenso que se merece, una materia tan importante como el Urbanismo.

### **3.2.- La disciplina urbanística en la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears. (LUIB)**

#### **3.2.1.- La disciplina urbanística general crónica de un fracaso.**

Como se reseña en la justificación de la elección de este trabajo, son varias las causas del fracaso de la disciplina urbanística, siendo las principales las siguientes:

- Las situaciones injustas que se dan al intentar preservar de cualquier tipo uso de suelo y edificación, zonas de muchos términos municipales con parcelas muy atomizadas, cuya única rentabilidad sería destinarlas a la construcción de segunda residencia o edificaciones destinadas al ocio privado.
- La desproporcionalidad existente entre la dureza de las sanciones en materia de edificación en suelo no urbanizable, que van desde multas de hasta el valor de lo edificado y la demolición de las obras, hasta penas de dos años de cárcel y el bien que se pretende proteger, que en la mayoría de los casos carece de valor medioambiental, paisajístico, forestal o agropecuario.
- La dependencia social, familiar o electoral de los órganos decisorios en materia de disciplina urbanística, cuya influencia aumenta exponencialmente en pequeños municipios.

Pero continuando con la metodología propuesta, analicemos la evolución histórica de la disciplina urbanística a lo largo del periodo que va desde la promulgación de la Ley del Suelo del año 1956 hasta nuestros días, estudiando, asimismo, la tipificación en el Código Penal de 1995 de los delitos urbanístico.

La Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, regula en dos procedimientos el control de la vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas.

El artículo 171 de la Ley regulaba las órdenes de suspensión y demolición de actos de edificación y uso del suelo para los que se requiera licencia previa (las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes) y establece un procedimiento tan simple como eficaz de haberse llevado a cabo, consistente, básicamente en lo siguiente:

- El hecho sancionable sería cualquier acto de edificación o uso del suelo sometido a licencia previa, que no contara o fuera contraria a esta o a la orden de ejecución que lo habilitara legalmente.
- El Alcalde o el Gobernador Civil, dispondría la suspensión inmediata de dichos actos.
- El infractor dispondría de un plazo de dos meses para solicitar la licencia o ajustar las obras a la misma y orden de ejecución.
- Si el infractor no solicitara la licencia o esta le fuera denegada, el Ayuntamiento acordaría la demolición de las obras a costa del interesado, imaginamos que a través de la ejecución subsidiaria.

Tras la descripción de un procedimiento tan expeditivo, holgaría regular un procedimiento sancionador propiamente dicho, pero la Ley de 1956 lo establecería en los artículos 213 al 217.

El procedimiento sancionador contiene los siguientes extremos:

**HECHOS SANCIONABLES, MULTAS, RESPONSABILIDAD CIVIL Y RESPONSABILIDAD PENAL:**

- a) Tipifica como hechos sancionables las vulneraciones las prescripciones contenidas en esta Ley o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas.
- b) Establece como medidas coercitivas la imposición de sanciones.
- c) Sienta el principio de resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
- d) Establece, por vez primera (esto es evidente), la posibilidad de que los infractores puedan incurrir en responsabilidad penal, aunque no tipifica los hechos que pudieran ser constitutivos de falta o delito.

**CALIFICACIÓN DE INFRACCIONES:**

- a) Califica las infracciones en graves y leves.
- b) Establece como graves el incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas.

- c) Se remite al la Ley de Procedimiento Administrativo a efectos de sanciones.

### RESPONSABLES:

a) Responsabiliza, a efectos sancionadores, de las obras realizadas sin licencia o siendo contrarias a estas al empresario de las obras y el técnico director de las mismas.

b) En las obras amparadas en una licencia, cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave, responsabiliza al facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto y los miembros de la Corporación que hubiesen votado a favor del otorgamiento de la licencia sin el informe técnico previo, o cuando éste fuera desfavorable en razón de aquella infracción, o se hubiese hecho la advertencia de ilegalidad prevista en la legislación de régimen local.

c) Mandata a los Colegios Profesionales encargados del visado de los proyectos, a que denieguen el mismo cuando contengan algunas de las infracciones tipificadas en la Ley.

### AUTORIDADES COMPETENTES PARA SANCIONAR:

a) Da la competencia en función a la cuantía, exageradas para el tiempo del que estamos hablando:

“a.1) Los Alcaldes. En los municipios que no excedan de diez mil habitantes, cien mil pesetas; en los que no excedan de cincuenta mil habitantes, quinientas mil pesetas; en los que no excedan de cien mil habitantes, un millón de pesetas; en los que no excedan de quinientos mil habitantes, cinco millones de pesetas, y en los de más de quinientos mil habitantes, diez millones de pesetas.

a.2) Los Gobernadores Civiles, previo informe de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, hasta veinticinco millones de pesetas.

a.3) El Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, hasta cincuenta millones de pesetas.

a.4) El Consejo de Ministros, a propuesta del de Vivienda, y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, hasta cien millones de pesetas.”

b) Fija una prescripción de las infracciones de un año, con independencia de que estas sean graves o leves.

c) Establece el principio general, de que si el beneficio de una infracción es mayor a la sanción, se incrementa esta hasta la del beneficio.

Si examinamos detenidamente este principio, resultaría que en muchos casos valdría la pena arriesgarse a cometer infracciones urbanísticas, dado que como máximo, el importe de la multa sería la del beneficio obtenido, por lo que el infractor no tendría que hacer ningún esfuerzo económico con cargo a su patrimonio, para hacer frente a la multa.

**El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**, vuelve a copiar lo regulado por la Ley del Suelo de 1956 en materia de disciplina urbanística, como hace con buena parte del articulado de esta norma legal, si bien introduce algunas modificaciones y novedades, que son las que examinaremos con mayor detenimiento.

La Ley del Suelo de 1976 regula en sus artículos 184 a 187 el procedimiento establecido en la Ley de 1956 sobre actos realizados sin licencia o sin ajustarse a esta o a las órdenes de ejecución, introduciendo como novedad los siguientes elementos:

1º.- Establece un régimen específico para actos de edificación y uso de suelo sin licencia u orden de ejecución en zonas verdes y espacios libres, señalando que mientras se estén ejecutando los actos se seguirá el procedimiento establecido en su artículo 184 y una vez ejecutados, el del 185, sin bien, sin la limitación del plazo de un año reseñado en el mismo.

2º.- Regula con mayor detalle la tutela de jerárquica de los órganos superiores de la Administración Central del Estado sobre los Ayuntamientos, y así señala que:

a) Cuando se hayan concedido licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves, deberán ser revisadas de conformidad con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, acordando, cuando proceda la demolición de las obras.

b) En el caso de que lleve a cabo la revisión, la Comisión Provincial de Urbanismo se subrogará la competencia del Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley.

c) Establece el principio general de subordinación de la autonomía local a la autoridad estatal, señalando que si los Ayuntamientos incumplirán gravemente o con negligencia las obligaciones impuestas por la Ley del Suelo o por el Planeamiento, el Ministro de la Gobernación, a propuesta del de la Vivienda, designaría un Gerente o transferir las competencias de la Entidad Local a la Comisión Provincial de Urbanismo, permitiendo que un representante del Ayuntamiento asistiera a las reuniones de esta o de la Comisión Especial constituida en su seno.

El capítulo dedicado a las infracciones urbanísticas es un calco de la Ley del Suelo de 1956 hasta tal punto, que copia el importe de las multas que establece esta norma, por lo que reiteramos algunas de las conclusiones que hemos sacado de ambas normas:

- Lo desmedido de emplear el vocablo reforma en la Ley del Suelo 1976 en relación con la de 1956.
- Lo exagerado en relación con el importe de las multas que no varían veinte años después.

Pero lo realmente novedoso de la Ley del Suelo de 1976 sobre disciplina urbanística, es su desarrollo a través del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística.

El Reglamento de Disciplina Urbanística desarrollaba minuciosamente la Ley del Suelo, pero quizá su principal novedad radicaba en tipificar las infracciones a las que asigna su correspondiente sanción.

Así, en lo relativo a infracciones en suelo no urbanizable, establece, en el Título III, capítulo II, sección 1, las siguientes sanciones:

- “Serán sancionados con multa del 15 al 20 por 100 del valor de los terrenos afectados, quienes realicen parcelaciones sobre suelo no urbanizable.
- La sanción establecida en el número anterior se podrá incrementar hasta el 30 por 100 del valor del suelo si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso, proteja el ordenamiento urbanístico.
- En ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de los artículos 95 y 96 de la Ley del Suelo.
- Serán sancionados con multa del 10 al 20 por 100 del valor de los terrenos afectados quienes realicen parcelaciones en terrenos que no hayan sido previamente clasificados como suelo urbano por un Plan, Norma Complementaria y Subsidiaria de Planeamiento o Proyecto de Delimitación, siempre que tales parcelaciones impliquen la creación de un nuevo núcleo de población o la ampliación de uno ya constituido en términos, en este caso, que requieran la ejecución de obras de infraestructura que no sean mero complemento de la urbanización existente.
- Quienes realicen obras de edificación o urbanización en contra del uso que corresponda al suelo en el que se ejecuten, serán sancionados con multa del 10 al 20 por 100 del valor de la obra proyectada.
- Quienes realicen obras de edificación o urbanización en contra del uso que corresponda al suelo en el que se ejecuten, serán sancionados con multa del 10 al 20 por 100 del valor de la obra proyectada.
- Los que edificaren en parcelas cuya superficie sea inferior a la establecida como mínima edificable serán sancionados con multa del 10 al 20 por 100 del valor de la obra proyectada, graduando la multa en función de la mayor o menor desproporción que exista entre la superficie de la parcela edificada y la superficie de la parcela mínima según el Plan.”

**El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana,** incluye el procedimiento de suspensión, paralización y demolición de obras e instalaciones realizadas sin licencia o sin ajustarse a esta o a las órdenes de ejecución, si bien modifica los plazos e introduce como novedad la expropiación o venta forzosa del

terreno con la edificación, en los casos en que no se solicite la licencia o se incumplan las referidas condiciones.

En relación con la tutela de las Corporaciones Locales atribuye el principio de subrogación de competencias a las Comunidades Autónomas, al establecer en su artículo 252 que en las actuaciones sin licencia u orden de ejecución, las medidas reguladas en esta sección serán acordadas por el órgano autonómico competente, si requerido el Ayuntamiento a estos efectos, no las adoptara en el plazo de un mes, a contar desde la recepción del requerimiento.

La Ley del Suelo de 1992 *pasa de puntillas* en relación con la tipificación de las infracciones urbanísticas, a las que dedica un solo artículo, que no aporta nada nuevo a lo regulado hasta este momento.

#### “Artículo 25.

3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.” ¿SUBSIDIARIAMENTE?...

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo estatal, dedica exclusivamente su artículo 42 a la disciplina urbanística, en la vertiente Penal, en la que el Estado tiene competencia exclusiva de conformidad con lo establecido en la competencia 6ª del punto 1 del artículo 149 de Constitución Española.

Así, el artículo 42 de la Ley de Suelo Estatal establece que “cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito o falta del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción”

Este artículo refuerza la persecución penal de los infractores incluidos en las figuras delictivas tipificadas en el artículo 319 del Código Penal; no obstante, sobre el ámbito penal nos referiremos al final del presente trabajo.

### **3.3. Disciplina urbanística en baleares**

Como explicamos con anterioridad, la disciplina urbanística en Baleares tuvo su referencia en el Reglamento estatal de Disciplina del año 78. 12 años después se aprobó la Ley 10/1990 de Disciplina urbanística de Baleares (LDU). La LDU era ciertamente

amplia en su articulado (74 artículos), si bien los artículos estrictamente referidos al ámbito disciplinario, abarcaban desde el artículo 20 al 74. Esta Ley, como decíamos al inicio del presente estudio, ha sido objeto de numerosas sentencias, algunas de las cuales serán mencionadas, así como la evolución que ha sufrido la normativa, en virtud de esta jurisprudencia.

La exposición de motivos de dicha Ley era, analizada con posterioridad, cuanto menos ambiciosa.

*“Esta Ley pretende conseguir los objetivos de protección en la legalidad urbanística vigente y el establecimiento de una eficaz disciplina en el ejercicio de los derechos y deberes que corresponden a las administraciones públicas y a los particulares”*

Desde luego, por las razones anteriormente comentadas, como que quien debe ejercer de defensor de la legalidad urbanística, o quien debe imponer las sanciones urbanísticas, sea el propio Ayuntamiento, cuyos votos dependen de esas personas a quienes, entre otras, sanciona, ha hecho desde luego que las medidas de disciplina urbanísticas hayan sido ineficaces del todo punto en los Ayuntamientos.

De esta manera, ha sido habitual que los expedientes tramitados por los diversos Ayuntamientos *se caduquen*, so pretexto de las más variadas excusas, pero cuyo único trasfondo es el anteriormente comentado (este tema será comentado posteriormente en el apartado correspondiente)

También hay que destacar en cuanto a la INTERVENCIÓN EN LA EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO, se hace eco la LUIB de las voces discrepantes en torno a la errónea inclusión de la misma dentro de la disciplina urbanística. Oigamos a BLASCO ESTEVE (Pág. 794):

*“Lo primero que conviene observar es la extraña sistemática de la LOUS, sistemática que proviene de la Ley andaluza 7/2002, de la que están calcados gran parte de los Títulos VII y VIII de ley balear. En efecto, esta Ley contiene un Título VII dedicado a la disciplina urbanística, en el que se incluye la regulación de la intervención en la edificación y uso del suelo (licencias, etc.) así como la inspección urbanística y la protección de la legalidad urbanística; por otra parte, el Título VIII está dedicado a las “infracciones urbanísticas y las sanciones”. A mi juicio, esta estructura legal es errónea, ya que tradicionalmente la regulación de la intervención en la edificación y uso del suelo no pertenece propiamente al ámbito de la disciplina urbanística, mientras que por el contrario las infracciones y sanciones urbanísticas sí que lo integran claramente. Por ello, en buena teoría, el Título VII debería estar dedicado a la intervención en la edificación y uso del suelo (licencias, etc.) mientras que el Título VIII debería regular la disciplina urbanística, incluyendo en el mismo tanto las medidas de protección de la legalidad urbanística como la inspección urbanística, y las infracciones y sanciones aplicables.”*

Por ello, entre otra voz autorizada, la LUIB ha decidido cambiar la estructura existente, y la intervención en la edificación del suelo (Licencias) no se encuentra

dentro del Título relativo a la Disciplina urbanística (Título VIII) sino que está regulada en el Título VII, título denominado propiamente “La Intervención preventiva en la edificación y el uso del suelo”

#### **a.- Expediente sancionador.**

Toda actuación administrativa debe finalizar en un acto, el cual debe ser, en la mayoría de los supuestos, motivado.

En el ejercicio de la potestad sancionadora, al finalizar dicho acto en una sanción (recordemos la definición de García de Enterría, *"un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal"*. *"Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa; e incluso anteriormente a la Constitución, de un arresto personal del infractor"*.), la motivación debe ser realizada con el mayor rigor, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 35.1 h de la PACA (las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.)

Este acto administrativo, en virtud de la declaración de voluntad de la Administración (en la definición dada al mismo por el notable jurista ZANOBINI) debe formar parte de un expediente administrativo, el cual servirá para “vestir” el acto administrativo.

El expediente administrativo aparece definido en nuestra normativa en materia de régimen Local (164 ROF Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.)

Actualmente la definición de expediente viene recogida en la Ley 39/2015 de Procedimiento administrativo, indicando que tendrá formato electrónico. *"I. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla."*

*Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada."*

Tradicionalmente ha existido una diferenciación del procedimiento sancionador, respecto del procedimiento penal, por razón de la autoridad que impone la pena o sanción, siendo en el primer caso los tribunales de justicia, en el segundo, la Administración.

El propio texto constitucional, en el artículo 25 señala *“nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.

Originariamente se encomendó en exclusividad este poder represivo a los órganos jurisdiccionales del orden penal, por su independencia en relación al poder ejecutivo, de hecho, la misma Constitución gaditana (1812) prohibía al Rey de manera expresa imponer pena alguna.

Es tras la guerra civil española (1936-1939) cuando el derecho sancionador adquiere los rasgos fundamentales actuales. No obstante, interesa resaltar que en el régimen preconstitucional, este se caracterizaba por la negación de los principios del Derecho Penal, lo que llevó a Eduardo García de Enterría a hablar del "Derecho sancionador prebeccariano".

Normalmente los expedientes se iniciarán por denuncia (sea de particular o de otra Administración) o de oficio por la Administración competente.

## **b. Inspección urbanística**

La LUIB ha supuesto un avance (cuantitativo y también cualitativo) respecto del retroceso que supuso la anterior redacción de la LOUS de 2014 respecto a su predecesora de 1990.

En palabras de Avelino Blasco, (pág. 773 y ss.), *“a pesar de la importancia práctica de la inspección urbanística, la LOUS sólo le dedica lamentablemente un único precepto (el art. 149), lo que contrasta con los cinco artículos que le dedicaba la LDU de 1990, con lo que deja sumidos en la oscuridad los numerosos problemas prácticos que se suelen presentar con motivo de las actividades inspectoras. De manera más incomprensible aún, el Reglamento de Mallorca se limita a reiterar igualmente en un solo artículo (el 402) lo que dice aquel precepto legal añadiendo un par de matices, pero renunciando así a sus posibilidades de desarrollar la LOUS en este punto. Este planteamiento contrasta, por ejemplo, con lo que han hecho otros Reglamentos urbanísticos autonómicos: así, el Reglamento de Disciplina Urbanística (D. 60/2010, de 19 de marzo) le dedica varios artículos al tema de la inspección urbanística...”*

*“Para concluir, no hace falta destacar la importancia práctica de la labor inspectora de la Administración en el ámbito urbanístico, ya que sin ella es prácticamente imposible ejercer adecuadamente las medidas de reacción frente a las ilegalidades urbanísticas...”*

Esta facultad, que supone el inicio de aquellas actuaciones llevadas a cabo por la Administración de oficio, supone la verificación que las actuaciones edificatorias y no edificatorias se desarrollan conforme a los parámetros urbanísticos. Desde luego, esta potestad de la Administración cobra mayor importancia en los tiempos actuales, donde se pretende “confiar” más en la actuación del administrado, y en su caso, eliminar más trámites burocráticos, con lo cual se produce una simplificación del procedimiento administrativo (esta cuestión viene desde la aplicación de la Directiva 123/2006/CE, conocida como Directiva Bolkenstein. Dio lugar a la aprobación de las Leyes 17/2009 y 25/2009.)

(Artículo 71 bis introducido por el número tres del artículo 2 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio)

De esta forma, la introducción de las figuras de la “comunicación previa” y “declaración responsable”, mediante las cuales se manifiesta por parte del interesado que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio, supone que se debe verificar con posterioridad tal supuesto.

En el ámbito urbanístico balear, según el artículo 148 de la LUIB, quedarán sujetos a comunicación previa “*las obras de técnica sencilla y entidad constructiva escasa u obras de edificación que no necesiten proyecto*”. Por tanto, vemos como la figura inspectora debe ser reforzada, a tenor de la evolución del control que se ejerce en las administraciones que pasa de ser “ex ante” a “ex post”.

#### ¿Qué entidades ejercen la función inspectora?

Los Ayuntamientos y los Consejos insulares (hay que señalar una peculiaridad en el ordenamiento jurídico Balear donde las competencias en materia urbanística corresponden esencialmente a los Consejos insulares, en virtud de la Ley 9/1990 de 20 de junio atribución de competencias en materia de urbanismo y habitabilidad. **Artículo 1.** En atención a lo que establecen los artículos 39.8 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares y el artículo 12.3 de la Ley 5/1989, de 13 de abril, de Consejos Insulares, por la presente Ley se atribuyen a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca y de Eivissa y Formentera y con carácter de propias, todas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en relación con la legislación de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y por disposiciones reglamentarias y concordantes, en sus respectivos territorios).

Aparte de las administraciones de base territorial, también la Ley prevé (ya lo hacían sus predecesoras, la LDU y la LOUS) crear entidades urbanísticas especiales dependientes de las administraciones anteriores, que podrán asumir competencias en

materia de intervención en la edificación y el uso del suelo, disciplina urbanística y otros fines análogos.

En este último supuesto cabe señalar, que entre la variedad de alegaciones realizadas por los denunciados, se encuentra una que fue muy frecuente hace algunos años, al albur de la creación de una serie de entidades de base institucional, como es el “Consorti del territorio menorquín o la Agencia de Disciplina urbanística en Mallorca.”

Vemos por ejemplo en la sentencia 475/2013 del TSJ BAL, se desestimó el recurso presentado por el interesado, donde alegaba que se hacía referencia en una parte del expediente a “*Agència de Disciplina Urbanística*”, que luego desaparece en fases sucesivas del expediente al convertirse “por arte de magia” en la “*Agència de Protecció de la Legalitat Urbanística i Territorial de Mallorca...*”

Posteriormente por el interesado se indica que el organismo autónomo no había sido creado definitivamente (cuestión fácilmente comprobable), como así se señala por la Sala:

*“El posterior acuerdo plenario del Consell Insular de Mallorca de fecha 10 de noviembre de 2008, aprobó definitivamente los estatutos y con ello lo establecido en el art. 6. 1º de los mismos conforme a la cual la Agencia quedará constituida con la publicación definitiva de los estatutos en el BOIB, lo que tuvo lugar el 13 de noviembre de 2008. Por cierto, publicación que ya se mencionaba en el acuerdo de iniciación que el recurrente tachaba de nulo de pleno derecho por no precisar correctamente a la Agencia actuante.”*

Por parte de la Sala se indica que es una cuestión meramente formal y “de marca”.

Para finalizar, la Sala reprende al denunciante la debilidad de los argumentos expuestos, cuando no, espurios, como así se desprende de la sentencia:

*“La temeridad del argumento invocado por quien ni siquiera defiende la legalidad de las obras evidencia que el mismo sólo está encaminado a retrasar, por la vía judicial, las medidas de demolición acordadas. Actuación tratada de modo benevolente en primera instancia al no imponerle las costas procesales”*

Vemos, por tanto, que la creatividad (o la falta de ella) impera en muchas de las argumentaciones impuestas por los abogados más avezados, la cual, en algunos casos, es objeto de reprimenda judicial.

En mi opinión, la descentralización territorial o institucional, que actualmente se prevé en la LUIB (artículo 162 y siguientes) y anteriormente se recogía en la LOUS o la LDU supone desde luego un avance en la lucha para la protección del Medio Ambiente.

Desde luego, la LUIB ha ido un paso más, al atribuir a los Consells insulares la competencia para la protección directa del suelo rústico común:

*“Todas las competencias que se mencionan en los siguientes apartados de este artículo se considerarán aplicables únicamente en suelo rústico y podrán ser ejercidas*

*tanto por los consejos insulares de forma directa como por las entidades previstas en el artículo 15.5 de la presente ley.*

*3. Los consejos insulares ostentarán todas las competencias en materia de disciplina urbanística en el suelo rústico protegido de los apartados a) (AANP), b) (ANEI), c) (ARIP) y e).1 (APT costera) del artículo 19.1 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.*

En el resto de categorías se llevará a cabo la tradicional subrogación que ya preveían las predecesoras a la LUIB.

Desde el punto de vista de la efectividad de la materia disciplinaria, considero mucho más oportuno esta descentralización, por lo expuesto en argumentos anteriores, en tanto los Ayuntamientos son ciertamente reacios a emprender medidas sancionadoras a sus propios vecinos. Es abundante la jurisprudencia de los tribunales Baleares, alertando de esta falta de actividad por parte de las diversas corporaciones, lo cual no ha sido óbice para seguir con esta práctica, cuanto menos irregular.

Coincidimos con la postura mantenida por SALOM PARETS en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Agencias de protección de la legalidad urbanística o Consorcio para la protección de la legalidad urbanística de Menorca, cuando señala *“Cabe manifestar que esta última función debe ser potenciada con el fin de conseguir que haya más municipios que se adhieran a la Agencia, pues es un buen instrumento para cumplir fielmente con la Ley y evitar que las relaciones de proximidad entre el municipio y los vecinos dificulten el ejercicio de la competencia sancionadora.”*

Interesante sentencia se debate en este punto con la 223/2011 del TSJ de BALEARES, en tanto se establece una curiosa definición de “inactividad material de la Administración”:

*“Por inactividad material de la Administración hay que entender la omisión de actuaciones materiales, físicas o intelectuales de alcance externo que constituyen la prestación de un servicio o realizan una función para la satisfacción de los intereses públicos. Por lo tanto y centrándonos en el supuesto de autos la revisión jurisdiccional de esa actuación ha de valorar la actuación en su conjunto atendiendo a las incidencias que en el se han dado, y en torno a si la actuación administrativa ha cumplido con la finalidad que a ella le es exigible en la competencia que ostenta de perseguir y reprimir conductas infractoras de la legalidad urbanística. No basta enumerar actuaciones practicadas por la administración como enervantes de la inactividad municipal, sino que hay que valorar si en su conjunto, la administración ha cumplido con el deber que tiene frente al recurrente ante las denuncias presentadas. Y la Sala concluye que no ha cumplido con eficacia su cometido, y que existe inactividad administrativa... Así las cosas, examinado el expediente, se detecta que aun cuando no ha habido absoluta inactividad pues al final existe un informe técnico que indica que elementos constructivos inciden en posible contravención urbanística, sin embargo la*

*administración no ha demostrado que se hayan adoptado las medidas derivadas de esa información y en ningún caso su actuación ha sido rápida y diligente.”*

Será paradigmática otra sentencia de la Sala donde se hace patente esta inactividad municipal, alegando la corporación la falta de medios.

*“El Ayuntamiento de Consell, a pesar de tener perfecto y constatado conocimiento de la ejecución de obras sin licencia por el denunciado desde finales del año 2007, con constantes denuncias formuladas por la vecina demandante en este pleito y disponiendo tanto de informes técnicos sobre la ilegalidad de las obras, como de informes policiales sobre el estado de ejecución de las mismas y la negativa del propietario a obtener la licencia (expedidos en enero 2008 y enero de 2012), a pesar de dictar orden de demolición en marzo de 2013, concediendo un plazo de 2 meses, a pesar de que transcurriese el mismo sin que el promotor cumpliera, el cual nunca presentó alegación alguna al respecto, y a pesar de que el Consistorio fue requerido en marzo de 2014 para que ejecutase subsidiariamente la demolición, cuya orden era firme, su respuesta fue el silencio... Por ello, resulta constatada la inactividad municipal, sin que pueda eximirse de su deber de ejecutar los actos firmes o a través de la circunstancia del incumplimiento del infractor requerido o mediante la supuesta carencia de medios materiales y técnicos de la entidad local.”*

Por tanto, así en este caso como en muchos otros, ha sido preocupante la dejadez de la Administración local para la protección del Medio Ambiente, siendo una mera quimera la defensa de éste. Es por ello, que conseguir que otros entes territoriales o pertenecientes a la denominada “Administración institucional”, ejerzan competencias en materia de disciplina urbanística, es desde luego un “logro” para esa pretendida protección medioambiental.

No obstante, no solo la Administración municipal puede incurrir en inactividad, así también el Consell insular puede incurrir en INACTIVIDAD, tal y como señala SALOM PARETS (pág. 922 y ss.) al aludir a un supuesto en que el Consell de Mallorca no asumió la subrogación de competencias, haciendo alusión asimismo a una “sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (Sala de lo contencioso Administrativo, Sección 2ª), de 2 de diciembre de 2005, núm. 721/2005). “1. La no remisión del expediente por parte del Ayuntamiento al Consell Insular, no es motivo suficiente para impedir la subrogación “(...) ya que de admitirse esa interpretación bastaría con que el Ayuntamiento connivente con el infractor no remita el expediente para así bloquear la posible subrogación del CIM, haciendo ineficaz el art.71 de la LDU. Dicho precepto en momento alguno condiciona la posible subrogación a la remisión del expediente. Impone a la autoridad local la obligación de remitirlo con informe, pero no indica que la consecuencia de la falta de remisión sea la imposibilidad de subrogación.”

Se aprecia en este artículo una cuestión cuanto menos delicada, y es la posible connivencia entre Ayuntamiento e infractor, lo cual parecería desplazar la cuestión administrativa, para entrar dentro del ámbito puramente penal. Como ya venimos repitiendo en líneas anteriores, es precisamente el caudal de votos que se necesitan cada

cuatro años, lo que propicia que exista una especie de “pacto de no agresión” entre infractor, que debe votar cada cuatro años, y político responsable que se cumpla la infracción urbanística, que debe ser votado precisamente por ese supuesto infractor. Cuando ese “pacto” se determine y se dé, es ocasión para la actuación del derecho penal.

De esta manera en palabras de REBOLLO PUIG, se critica “*de acierto dudoso*” el que se atribuya a los alcaldes, no sólo la competencia propiamente sancionadora que es la de resolver el procedimiento, sino la de iniciarlo lo que “según creo, no reporta ninguna ventaja ni garantía adicional y sí algunos inconvenientes”.

BAÑO LEÓN también se refiere a la cuestión (Derecho Urbanístico Común cit.pág. 540.) cuando afirma “*Lo que no tiene sentido alguno es limitar temporalmente las posibilidades de restablecimiento de la legalidad y al mismo tiempo penalizar las conductas. Obsérvese, por lo demás, que la recuperación por la policía urbanística de la potestad de restablecimiento de la legalidad anulada, permitía corregir penalmente aquellas conductas de los Alcaldes o de las autoridades administrativas competentes que reiteradamente se negaran a aplicar la orden de derribo correspondiente*”

¿Cuál es personal encargado de llevar a cabo la función inspectora?

Debido a la naturaleza de las funciones que debe ejercer el personal encargado de la inspección urbanística, es pacífica la doctrina en tanto debe ser un funcionario. Recordemos que en la clasificación del personal al servicio de las entidades locales, éste puede dividirse en personal funcionario, laboral, eventual o directivo. Descartados los 3 últimos, ya sea por estar vinculados a determinadas profesiones u oficios, ser personal de confianza, o desarrollar funciones que requieren funciones de coordinación, el debate finaliza considerando que debido a las funciones que realiza, las cuales implican ejercicio de autoridad ( Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado público, artículo 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.*)

Nótese que el artículo 9.2 del TEBEP habla de “funcionarios públicos”, lo cual entra en contradicción con el artículo 14.3 de la Ley de Función Pública de Baleares, el cual se refiere a “funcionarios de carrera” ( *Quedan reservados al personal funcionario de carrera los puestos de trabajo y las funciones cuyo cumplimiento implica ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal, control y fiscalización interna de la gestión económico- financiera y presupuestaria, los de contabilidad y tesorería, los de carácter técnico y administrativo, los que comportan jefatura orgánica y, en general, los que se reservan a este personal para una mayor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, así como los que implican una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y en la*

salvaguarda de los intereses generales de la comunidad autónoma”).) con una definición incluso mucho más restrictiva y acotada, lo cual parecería impedir prácticamente el desarrollo de cualquier función por personal interino.

En los mismos términos se expresa también el artículo 92 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 27/2013 de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: *“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”*.

Sin embargo, este deseo del legislador se ve “condicionado” por el propio articulado del Estatuto Básico del empleado público, en tanto el artículo 8 del citado texto indica en sus términos bastantes:

*“Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera... A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.”*

Esto es, ya la propia Ley habilita, como no podría ser de otra manera, la posibilidad de que los interinos puedan llevar a cabo funciones que corresponden a los funcionarios de carrera, lo cual es congruente con el funcionamiento propio de una Administración cualquiera, en tanto no se puede producir la paralización sea por vacaciones, bajas, excedencias o cualquier otra situación administrativa en la que pueda encontrarse el personal funcionario de carrera. De otra manera, sería irrealizable cualquier actuación en la Administración, en tanto porcentajes elevadísimos de la plantilla de cualquier Administración están ocupados por personal interino, en tanto, las diversas Administraciones no han cumplido (sea por dolo en otros tiempos o por imposición de las diversas Leyes presupuestarias) con su obligación de ofertar las plazas ocupadas interinamente. Sin embargo, esta imposibilidad recogida en las Leyes de Presupuestos del Estado, se ha ido abriendo, como ha así ha sido testigo la propia Ley 3/2017 de Presupuestos del Estado para 2017, cuyo artículo 19 indica:

*“La tasa de cobertura temporal en cada ámbito deberá situarse al final del período por debajo del 8 por ciento.”*

A mayor abundamiento, hay que señalar que el régimen de funcionarios de carrera e interinos, se ha ido equiparando no solo en cuanto a obligaciones sino en lo que respecta a derechos (de esta forma tanto trienios, como derecho a la carrera profesional, así como multitud de derechos y permisos son disfrutados de igual manera por ambos tipos de funcionarios, como no podía ser de otra forma)

La propia jurisprudencia Balear, en lo que respecta a la posibilidad que las funciones de inspector de obras sean ejercidas por personal funcionario interino, ha sido consecuente con el régimen legal anteriormente expuesto. De ello se hace eco la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares 84/2011 de 11 de febrero:

*“OCTAVO. En segundo término, la parte demandante alega que el funcionario que levantó acta de inspección es interino, por lo que carece de la condición de "autoridad", sólo atribuible a los funcionarios de carrera (artículo 7.2 de la Ley autonómica 2/1989, de 22 de febrero, de la Función Pública Balear, aplicable en el supuesto examinado, después derogada por la Ley Balear 3/2007, de 27 de marzo), lo que ha de provocar que el acta carezca de la presunción de veracidad atribuible únicamente a los funcionarios de carrera. En este punto debe discreparse de la interpretación ofrecida de los recurrentes, como esta Sala ya ha tenido la oportunidad de determinar, entre otras, en la Sentencia 630/2002, de 15 de julio, ya que la indicación de la Ley autonómica 2/1989, de 22 de febrero, no viene referida al valor probatorio de las actuaciones del funcionario en cuestión. La norma debe interpretarse en el sentido de que tales puestos no son propios de personal eventual o laboral, pero sí por interinos en caso de vacante, ya que de otro modo no se entiende cuándo y cómo los funcionarios interinos podrían ocupar plazas vacantes de funcionarios de carrera. Por ello, al artículo 7.2 de la referida Ley le sigue el art. 7.3º conforme al cual "como norma, los puestos de trabajo dotados presupuestariamente se han de ocupar por funcionarios de carrera, sin perjuicio de los supuestos a que se refieren los artículos siguientes", siendo el siguiente el artículo 8 que precisamente pro viene la ocupación de un puesto de trabajo de funcionario de carrera que se encuentre vacante. Por el contrario, el art. 9.1º ya precisa que el personal eventual no puede ocupar puesto de trabajo reservado a funcionarios de carrera (como lo es el caso de puesto que implique ejercicio de autoridad). Lo mismo con el personal laboral (artículo 11). En conclusión, desde el momento en que el funcionario interino ejerce las mismas funciones de los funcionarios de carrera, adquieren por ello las potestades que el art. 137.3º de la Ley 30/92 establece para los funcionarios a quienes se les reconoce la condición de autoridad.”*

Acotada la posibilidad de que el personal inspector pueda tener la condición de funcionario interino, analicemos las novedades que la LUIB introduce respecto a su figura en relación a su predecesora LOUS.

El artículo 162 de la LUIB es, como dijimos, el que regula la función inspectora. Desde luego se ha producido un avance en su regulación normativa, en tanto está más desarrollada dicha función que en el 149 de la LOUS. Se divide este artículo en 3 cuestiones fundamentales, las cuales serán desarrolladas a continuación en sus aspectos más relevantes:

- 1.- Naturaleza y funciones de la función inspectora
- 2.- Práctica de la inspección urbanística.

### 3.- Obligaciones de la inspección.

Señala el 162: *“En el ejercicio de las funciones, el personal inspector gozará de plena autonomía y tendrá, **con carácter general**, la condición de agente de la autoridad. Estará facultado para requerir y para examinar cualquier tipo de documentos relativos al instrumento de planeamiento y a su ejecución, para comprobar la adecuación de los actos en relación con la legislación y con la ordenación urbanística aplicables y para obtener la información necesaria para cumplir su cometido.”*

Redacción en este punto idéntica, y que sigue proclamando la condición de agente de la autoridad, con un pequeño o importante matiz, según se mire, puesto que indica que dicha condición la tendrá “con carácter general”. No entendemos a qué puede referirse cuando se refiere a esa generalidad. Entendemos, obviamente, que la condición de autoridad no la tendrá el funcionario en su vida cotidiana, fuera de su jornada de trabajo, pero dentro de ella, dicha condición debe ser plena, garantizándose la presunción de veracidad de sus afirmaciones en todo momento, así como la protección de su propia figura, en tanto debe ejercer funciones, las cuales son ciertamente delicadas, al proponer para su tramitación, infracciones de varios miles de euros, o la imposición de penas de prisión, como veremos más adelante. Así el art 24 del Código Penal señala que a efectos penales se reputará Autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, Tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia, es decir, la autoridad a los efectos penales goza de la prerrogativa de mando (potestad de reclamar obediencia) o de jurisdicción (potestad de resolver). También el citado art 24 en su punto 2 señala que *“se considerará funcionario público el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”*. Los efectos penales de estos conceptos vienen recogidos en el Título XXII, Cap. II referido a los Atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos. Sin embargo y a pesar de no estar definido expresamente en el citado art 24 el concepto de Agente de la Autoridad, si se incluye expresamente como sujeto de los atentados regulados en el citado Cap. II del Título XXII en los arts. 550 a 556. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 143/1985, de 24 de Octubre (RTC 1985/143) señala en su fundamento jurídico 5º que la atribución a los empleados públicos de la condición de Autoridad, Agente de la Autoridad o incluso, funcionario, impuesta por normas extrapenales sin rango de ley orgánica es orientadora pero no vinculante para los Tribunales penales.

En lo concerniente a la autonomía del personal inspector, según BLASCO ESTEVE (778 y ss.) *“parece referirse a autonomía de los inspectores respecto del personal político que pueda existir al frente de los órganos administrativos (por ejemplo, el alcalde o los concejales) e, incluso, respecto de sus propios superiores jerárquicos. Este es un tema que no sólo se plantea con personal inspector sino con todos los empleados públicos en general, pero que tiene especial importancia en el caso de los que ejercitan la potestad inspectora, dada la presunción de veracidad de sus actas. En cuanto a los dirigentes políticos, resulta claro que no pueden impartir órdenes o instrucciones que menoscaben o condicionen la imparcialidad del personal*

*inspector en el ejercicio de sus funciones y ello sin perjuicio de sus facultades de dirección política del órgano que establecen. Estas facultades le permitirán fijar los planes y programas de inspección, pero en ningún caso determinar contenido de una concreta actuación de inspección.”*

Se introduce una novedad en el artículo 162, la cual no venía recogida por sus predecesoras, indicando: *“Cuando se tengan que efectuar inspecciones que impliquen entrar en domicilios y en otros lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de la persona titular, si este no consta de forma expresa, se obtendrá previamente la autorización del juzgado contencioso administrativo correspondiente. No tendrán la consideración de domicilio los locales, los almacenes, las edificaciones y las construcciones no destinadas a morada humana, ni las viviendas inacabadas, cuando resulte acreditado en el expediente que no se encuentran ocupadas de forma efectiva y permanente. El consentimiento se podrá pedir mediante un requerimiento dirigido a la persona que conste como titular, que, si no se contesta dentro del plazo conferido por la administración actuante, se entenderá denegado tácitamente.”*

Este artículo es fruto de la problemática existente cuando se realizan inspecciones en general, y en particular, en lo que respecta al ámbito urbanístico. Por razones obvias, cuando algún particular ha realizado cualquier tipo de actuación urbanística no ajustada al ordenamiento jurídico, lo lógico es que el personal de inspección se encuentre con las mayores trabas. Este artículo desarrolla por tanto, lo ya dispuesto en el artículo 96 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común:

*“Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.”*

No es tan extraño, como hemos señalado “ut supra” que el consentimiento del afectado no se preste, con lo cual el proceso se demora hasta la autorización judicial. Así, el artículo 162, lo que hace es recoger toda la doctrina constitucional y de los altos Tribunales, al objeto de acotar lo que se entiende por domicilio.

En cuanto al concepto de “domicilio”, la Constitución española de 1978 proclama en el art 18.2: *“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en el sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”*.

El Tribunal constitucional interpreta este artículo, entre otras, en las siguientes sentencias: La STC 22/1984, de 17 de febrero (RTC 1984\22) que señala al respecto que *“El domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello, a través de este derecho no solo es objeto de protección el espacio físico en si mismo considerado, sino lo que en el hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella.”* y en la STC 137/1985, de 17 de octubre (RTC 1985\137) que señala

que “...el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas, siendo pues extensivo o predicable igualmente en cuanto a las personas jurídicas” Un paso más en la concreción del concepto constitucional de domicilio se recoge en la STC 69/1999, de 26 de Abril (RTC 1999\69) que reconoce como garantía para las personas jurídicas, que “solo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir de custodia de documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados del conocimiento de terceros”. Asimismo, cabe recordar los rasgos identificativos del domicilio inviolable, conforme a la construcción jurisprudencial del concepto, debiendo reunir las siguientes notas:

1) debe ser un espacio físico delimitado: no en el sentido de cerrado, como se ha entendido en algún caso, sino en el de acotado, de modo que no cabe reputar domicilio, por ejemplo, un almacén o un cobertizo

2) ocupado de forma ocasional o estable: se engloba así tanto la vivienda fija o habitual como la ocupada de manera accidental o transitoria; es decir, tanto segundas residencias, como habitaciones de hotel, pensiones, etc. STC 17/01/2002 (RTC 2002\10), 27/11/2000 (RTC 2000\283) y 16/12/1997 (RTC 1997\228) y SSTS 26/09/2005 (RJ 2005/6859), STS 7/10/2009 (RJ 2009\5990) 11 SSTS 14/06/95 (RJ 1995\4567) y 23/03/1994 (RJ 1994\2574). 12 STC 2/11/2004 (RTC 2004\189) y 17/01/2002 (RTC 2002\10), SSTS 25/05/2010 RJ 2010/6144, 18/10/2006 (RJ 2006\7422) y 18/11/2005 (RJ 2005\10063) o incluso STEDH de 24/11/1986, Caso Gillow (TEDH 1986\15

3)destinado a vivienda o al ejercicio de una actividad empresarial o profesional: la consideración como domicilio de un lugar debe poder apreciarse de forma objetiva sin que pueda depender de apreciaciones subjetivas pues lo contrario supondría desvirtuar un derecho fundamental recogido en la Constitución que por lo mismo está redactado pensando en realidades generales

4) compatible con la idea de privacidad: en este sentido una reiterada jurisprudencia ha negado la condición de domicilio, a los efectos que nos ocupan, por ejemplo a los almacenes, o a las naves industriales o ganaderas, así como también , en general, a los restantes edificios o lugares de acceso independiente del consentimiento de sus titulares a los que aluden los artículos 91.2 LOPJ y 8.6 LJCA y respecto de los cuales no puede extenderse la obligación de obtener la preceptiva autorización judicial. Al margen de la definición jurisprudencial del contenido del derecho fundamental definido en el art 18.2 de la CE, la Ley 6/1985, Orgánica del Poder Judicial, en su redacción originaria del art 87.2 y posteriormente la redacción dada por la reforma de la Ley 6/1998 de 13 de julio a la citada Ley Orgánica del Poder Judicial suprimiendo el art 87.2 y añadiendo el art 91.2 señala lo siguiente: “2. Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo autorizar, mediante Auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración.”

La propia jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, recoge la doctrina en cuanto a los requisitos para poder obtener la autorización judicial (sentencia 323/2013, de 10 de abril):

*“El conocimiento para evaluar la necesidad de autorizar esa entrada se circunscribe a examinar los siguientes puntos: 1º.- cumplimiento de la Administración de los postulados necesarios para la legalidad del acto cuya ejecución pretende, o sea, que ha sido dictado por órgano competente. 2º.- que haya sido correctamente notificado a la parte. 3º.- que no haya sido cumplido el requerimiento a la prestación que se demanda; 4º que la medida de entrada en el domicilio sea estrictamente necesaria para la ejecución del acto, de forma que exista proporcionalidad en ella y que la ejecución no sea posible de otra forma; y 5º y último que la parte afectada no haya hecho uso de impugnación jurisdiccional del acto administrativo del que trae causa la ejecución que se pretende, porque en ese caso el competente para el conocimiento sustantivo de la medida sería el órgano jurisdiccional que está conociendo del asunto.”*

Continúa el artículo 162 LUIB indicando: *“El consentimiento se podrá pedir mediante un requerimiento dirigido a la persona que conste como titular, que, si no se contesta dentro del plazo conferido por la administración actuante, se entenderá denegado tácitamente.”*

Por las razones anteriormente expuestas, ya que se trata de un derecho objeto de amparo constitucional (artículos 14-29 y 30.2 de la CE), el silencio administrativo será negativo, lo cual entendemos razonable, por la propia naturaleza del derecho.

*“d) Excepto en los casos del apartado anterior, la administración actuante podrá requerir la comparecencia de la persona propietaria en el lugar de las obras para que facilite el acceso para efectuar la inspección. A estos efectos, la administración se pondrá en contacto con la propiedad, por cualquier medio admitido en derecho, para que comunique la fecha y la hora para la visita del personal inspector, que será dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción del requerimiento. La falta de respuesta dentro del plazo indicado de 15 días o la negativa sin causa justificada se considerará obstaculización de la potestad inspectora, con las consecuencias sancionadoras previstas en esta ley, y así se advertirá a la persona propietaria en el requerimiento que se le haga.”*

Se trata ciertamente de una buena medida en tanto se establece todo un procedimiento propio para realizar la función inspectora, cuestión que no aparecía recogida en la LOUS. De cualquier modo, entiendo que este desarrollo podría haberse pospuesto para el posterior desarrollo de la Ley, siendo los conceptos principales establecidos en la LUIB.

El apartado 3 del tan recurrido artículo 162 LUIB supone una novedad, que no venía expresamente recogida en la LOUS, como es la existencia de un catálogo de “obligaciones” de los administrados que realicen cualquier actuación urbanística:

### 3. Obligaciones ante la inspección urbanística:

*“a) Tanto las administraciones públicas como los particulares estarán obligados a colaborar con los inspectores urbanísticos y a facilitarles el acceso a las edificaciones, construcciones o instalaciones, el examen de toda la documentación relacionada con el cumplimiento de la legalidad urbanística, así como la obtención de copias o reproducciones de esta.”*

Esta obligación se extiende tanto a los particulares como a las Administraciones Públicas, lo cual es consecuente con la obligación que tienen las Administraciones de sujetarse a los mismos, o parecidos trámites que los particulares, como así lo dispone el artículo 149 de la LUIB:

*“(Los actos especificados en los artículos 146 y 148 de la presente ley que sean promovidos por órganos de las administraciones públicas o de sus entidades instrumentales de derecho público estarán igualmente sujetos a licencia o comunicación previa, con las excepciones previstas expresamente por la legislación sectorial.)”*

No solo ese artículo recoge la obligación de colaboración entre Administraciones, sino que la propia Ley 30/1992, ya recogía la obligación de “lealtad institucional” entre Administraciones, a cuyo fin las Administraciones deben procurar colaborar entre ellas, facilitándose, entre otras cuestiones, la información que precisen para su actuación.

*“b) Cuando se trate de personal al servicio de las administraciones públicas, la negativa no fundamentada a facilitar la información que el personal inspector solicite, especialmente la relativa al contenido y a los antecedentes de los actos administrativos pertinentes, constituirá obstaculización del ejercicio de la potestad de inspección y tendrá la consideración de infracción administrativa, sin perjuicio de las medidas disciplinarias procedentes.”*

Desde luego esta redacción es más voluntariosa que acertada, en tanto parece más una medida efectista, que no va a tener recorrido “a priori”. Desde luego, no desde el punto de vista de una infracción urbanística, como de una medida disciplinaria de un funcionario sujeto al régimen estatutario, en tanto no se define qué tipo de infracción disciplinaria es. Parece en cierta medida “un brindis al sol”, más que una situación efectiva.

*“c) La administración actuante podrá requerir la comparecencia de las personas presuntamente responsables de una infracción en sus oficinas y citarlas con una antelación mínima de 10 días hábiles, a los efectos de facilitar la práctica de la potestad inspectora, aportar documentos o la información que proceda. En la citación se hará constar expresamente el lugar, la fecha, la hora y el objeto de la comparecencia, y se indicará a la persona destinataria que la incomparecencia sin causa justificada tendrá la consideración de obstaculización de la potestad inspectora, con las consecuencias sancionadoras previstas en la presente ley.”*

No se comprende bien dicho apartado, en tanto la potestad inspectora “per se” es una función que debe ejercerse “in situ”. No se entiende bien dicha comparecencia, máxime cuando puede enviarse dicha información por correo (incluso electrónico, tras la aprobación de las Leyes 39/2015 y 40/2015 de Procedimiento Administrativo y Régimen jurídico respectivamente). Esta redacción parece que se trataría más de un procedimiento sancionador propiamente dicho, que de un acto previo como es la inspección urbanística. Desde luego, me parece realmente atrevido indicar que la incomparecencia de un particular en las oficinas municipales o supramunicipales pueda suponer una cierta obstaculización a la potestad inspectora. En mi opinión, con este apartado el legislador se “excede” y otorga al particular unas obligaciones realmente exigentes.

## **ACTAS.**

En lo que respecta a las actas de inspección la jurisprudencia ha tenido ocasión de expresarse a través de sus sentencias (CRUCES ZARZUELA, Revista CEMCI Julio-septiembre 2012) “en el sentido que las actas gozan de presunción de veracidad circunscrita a la vía administrativa, a los hechos contenidos en las mismas, y dentro del procedimiento, con las formalidades y garantías que deben acompañar a la labor inspectora.”

LAS ACTAS son documentos públicos (1216 CC) que con carácter general tienen fuerza probatoria que les confiere el 319.2 LEC. Esta cuestión venía reforzada con el artículo 137.3 LRJPAC.

STS de 25 de noviembre de 1.997(EDJ 1997/10173) (en otras muchas de idéntica doctrina) ha establecido la siguiente doctrina:

“A) Que la presunción de veracidad atribuida a las Actas de Inspección que se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al Inspector actuante (Sentencias, entre otras, de 18 de enero y 18 de marzo de 1991).

B) Que la presunción de certeza es perfectamente compatible con el derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE), ya que el citado artículo 38 se limita a atribuir a tales actas el carácter de prueba de cargo, dejando abierta la posibilidad de practicar prueba de contrario.

C) Que reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha limitado el valor atribuible a las Actas de la Inspección, limitando la presunción de certeza a sólo los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el Inspector, o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma (Sentencia de 24 de junio de 1.991).

D) Que en cualquier caso, esta presunción de certeza desplaza, como se acaba de señalar, la carga de la prueba al administrado, de suerte que es éste quien debe acreditar

con las pruebas precisas que no se ajustan a la realidad los hechos descritos por la Inspección (sentencia de esta Sala de 9 de julio de 1.991). La sentencia de 30 de noviembre de 1.998 ha sentado que la expresada presunción juega respecto a los hechos consignados en el acta, no respecto a los juicios de valor que pueda expresar el inspector”.

El TS requiere “pruebas indubitadas, incontestables y fehacientes” para doblegar la presunción de veracidad de las actas de la inspección administrativa.

En ese sentido, se ha pronunciado, entre otras, TSJ Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, S de 25 Feb. 2010: “... ese acta de inspección goza de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en la misma (artículo 180.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía); presunción iuris tantum que puede ser desvirtuada por la parte actora mediante la aportación de prueba que debe ser indubitada, incontestable y fehaciente (STS 25-10-88 y 25-4-97), lo que en este caso no ha sucedido. Esa presunción de legalidad y acierto de que gozan los informes de los técnicos de la Administración viene dada por su fuerza de convicción en razón a las garantías que ofrecen los conocimientos técnicos de los mismos, y la imparcialidad y objetividad que deriva de su nombramiento y de su específica función (SSTS de 7 de abril, 11 de mayo y 6 de junio de 1990 y de 30 de noviembre de 1992, entre otras).

La STC 76/1990, de 26 de abril, (RTC 1990\76) ha declarado que el derecho a la presunción de inocencia es inesquivable en el procedimiento administrativo. Asimismo, señala que respecto a las actas no se establece una presunción iuris et de iure de veracidad o de certeza ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El valor y la eficacia de las actas como medio de prueba han de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. El ATC 7/1989 (RTC 1989\7 AUTO) señala que las actas de inspección no se les otorga una veracidad absoluta e indiscutible, lo que no sería constitucionalmente admisible, sino que pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas puedan utilizarse los medios de defensa oportunos.

Así mismo, en relación a las actas y la obligación que estén firmadas por propietarios, contratistas, técnicos directores de obra...entre las excusas utilizadas se han empleado las más diversas, como que falte la firma de alguno de estos. No obstante, la jurisprudencia (sentencia 104/2011 de 23 de febrero) señala que estos defectos procedimentales no suponen la invalidez de las actas emitidas por los celadores urbanísticos, en tanto se presupone la validez de sus afirmaciones, la cual admite prueba “iuris tantum”. Veamos:

*“Se invocan deficiencias en el informe del celador municipal que sirve de base a las resoluciones impugnadas.*

*En primer lugar, se denuncia que se omitió la previsión contenida en el art. 22. 2ª de la Ley de Disciplina Urbanística que exige que las actas estén firmadas por el propietario, contratista, técnicos directores de obras o su representante legal y que si*

*éstos se encontraran ausentes, por quienes se encuentren al frente de las obras o por cualquier dependiente.*

*El recurrente argumenta que el acta de 04.11.2004 no está firmada por ningún representante de la obra ni se hace constar la razón de dicha omisión*

*En este punto coincidimos con la sentencia apelada en el sentido de que dicha omisión no es vicio invalidante por no causar indefensión. De lo descrito en dicho informe se desprende que no había ningún propietario, representante o dependiente de modo que la irregularidad radica en no hacerlo constar.*

*Pero es que, además, la parte recurrente no invoca la relevancia de la ausencia de su firma. Siendo el acta del celador un elemento de prueba más a considerar de entre los que constan en el expediente (fotografías, denuncias, informes de las licencias interesadas); la existencia de una firma no cambiaría las cosas de lugar”.*

#### **4.-RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES.**

Las infracciones y sanciones se encuentran actualmente en la LUIB en el artículo 163, siendo parecida la tipificación de las mismas, con algunas novedades, como por ejemplo en las infracciones leves, apareciendo como tales “*Incumplir el deber de información y publicidad establecido en el artículo 157 de la presente ley.*”, esto es, exhibir en el lugar de la obra de un cartel informativo del título habilitante de la actuación, la identificación de la persona promotora y cualquier otro dato que se fije de forma reglamentaria o en el plan general. Todo ello parece ir en sintonía con el contexto administrativo actual, donde existe un objetivo de transparencia de toda la actividad administrativa, o en la que pueda intervenir la Administración.

Como principal novedad en el ámbito de las infracciones graves, se encuentra “*Continuar con la prestación, distribución, comercialización o suministro provisional de los servicios por parte de las correspondientes empresas cuando se haya adoptado la medida de suspensión cautelar de estos servicios, así como contratar de manera definitiva los servicios con infracción de lo dispuesto en el artículo 158 de la presente ley.*” Se penaliza duramente, calificando como infracción grave tal hecho, cuando estas medidas podrían ir dirigidas a esas propias empresas, que son las que deberían exigir título habilitante para poder obtener el suministro de servicios.

En lo que respecta a la tipificación de las infracciones muy graves, la LUIB reconoce las mismas que ya venía estableciendo la LOUS, con lo cual en nada ha evolucionado tal aspecto.

No obstante lo anterior, este artículo presenta una “novedad” y es la introducción de unas “consecuencias legales” para el supuesto que se produzcan infracciones urbanísticas. Todo ello, vaya por adelantado, no es sino un recordatorio del

régimen general que supone cualquier incumplimiento en materia sancionadora administrativa.

Esta novedad está recogida en el apartado 3, del artículo 163, indicando:

“a) Toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en esta ley implicará adoptar las siguientes medidas:

Las necesarias para restablecer la legalidad urbanística o la realidad física.

Esta cuestión ya fue analizada por la jurisprudencia, que estableció una separación entre ambos conceptos. Así analicemos la sentencia 239/2015 del TSJ de Baleares de 8 de abril:

*“3ª) En la determinación del modo en que estas medidas pueden afectar al importe de la sanción, es obligado efectuar una distinción entre lo que es el restablecimiento del orden jurídico perturbado, de lo que es la reposición de la realidad física alterada. Lo primero se mueve en el ámbito puramente jurídico y al objeto de restaurar la legalidad formal. Para el caso, mediante la presentación y obtención de licencia de legalización. Lo segundo -reposición de la realidad física alterada- se mueve en el plano de la actuación material, y se logra normalmente mediante la demolición de obras que no sean legalizables o de la reconstrucción de lo ilegalmente destruido.*

*4ª) Tanto la anterior LDU 10/1990 como ahora la LOUS 2/2014, regulan de forma separada la incidencia de la restauración de la legalidad y de la reposición de la realidad física alterada, sobre la cuantía de la multa.”*

La primera actuación (restablecimiento) tiene unos mayores beneficios que la reposición, y esto se justifica por la sentencia en los siguientes términos.

*“Pero esta disfunción tiene su justificación en que la bonificación lo que pretende es incentivar el cumplimiento voluntario de obligaciones, liberando a la administración de los costosos y farragosos procesos de ejecución subsidiaria. En definitiva, peculiar aplicación de técnicas de fomento al infractor como respuesta a la insufrible realidad: la incapacidad administrativa para lograr que se obedezcan sus órdenes de reposición y, singularmente, las de demolición”*

Otra “consecuencia legal” que figura en el 263 es:

“ii. Las que procedan por la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penales.”

Ya explicamos en líneas anteriores que la exigencia de responsabilidad disciplinaria administrativa, no deja de ser un “brindis al sol” en tanto no se detalla en qué consistirá, ni qué tipo de infracción disciplinaria es. Estas cuestiones, o en similares términos, venían recogidas en los artículos 145 y 146 de la Ley 30/1992 LRJC-PAC, artículos cuya funcionalidad brillaba por su ausencia. No sabemos en este punto, si se refiere a la responsabilidad disciplinaria funcional, o responsabilidad disciplinaria urbanística, la cual por otra parte ya vendría establecida como consecuencia legal del

punto 1, anteriormente explicado, con lo cual entendemos se refiere a la segunda cuestión, puesto que “a sensu contrario” sería una redundancia.

Así la sentencia 287/2014, aclara tal carácter “disciplinario”

“Los plazos máximos para dictar y notificar la resolución expresa en los procedimientos sancionadores y disciplinarios (...)” contempla el plazo de caducidad para dos tipos distintos de expedientes, los sancionadores, naturaleza que ciertamente no tiene el expediente de restauración de legalidad, y los disciplinarios, en donde los expedientes de restauración de legalidad urbanística encuentran total y pleno encaje, porque son expedientes tramitados en materia de disciplina urbanística, y buscan y pretenden la adecuación de la realidad a la legalidad urbanística, pudiendo para ello compeler coercitivamente al administrado tras la tramitación de un expediente donde resulte acreditado ese quebrantamiento urbanístico, no debiendo interpretarse el concepto “disciplinario” con carácter referido únicamente al ámbito funcional”

“iii. Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de las personas responsables.”

Ídem de lo anterior, no deja de ser una perogrullada, de algo que es “conditio sine quanon” del incumplimiento de cualquier norma administrativa. En este caso, habría que diferenciar si las personas responsables son físicas, en cuyo caso entraría en liza el sistema de responsabilidad extracontractual del artículo 1902 y siguientes del Código civil.

“El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.”

Desde el punto de vista de responsabilidad de la Administración, no dejaría de ser la responsabilidad patrimonial, tradicionalmente conocida en el sistema administrativo, de carácter objetivo, como así aparecía recogida en la Ley de Expropiación forzosa de 1954, cuestión que por otra parte se ha ido modulando con la jurisprudencia.

“b) En cualquier caso, cuando no sea posible la legalización, se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción.”

Este artículo no es sino la reproducción jurisprudencial de lo establecido en la Sala, como en la sentencia de 8 de abril de 2015 anteriormente citada.

“c) Las medidas para restablecer la legalidad urbanística o la realidad física tendrán carácter real y afectarán plenamente también a las terceras personas adquirentes de los inmuebles objeto de estas medidas o que sean titulares de otros derechos reales.”

No está mal que el legislador recuerde que las medidas para restablecer la legalidad urbanística o la realidad física tengan carácter “real” y afecten a las personas adquirentes de los inmuebles. Todo ello, tomando en consideración que al tratarse el bien jurídico protegido en el ámbito urbanístico, “la protección del medio ambiente”,

como así viene reconocido en diversas leyes tanto estatales (RDL 7/2015 y la propia LUIB) no tendría sentido que un posible fallecimiento del causante de la infracción o una transmisión o venta de un bien inmueble, pudieran suponer la “muerte” de la infracción. Todo ello, sin perjuicio que tratándose de una venta, el posible adquirente de “buena fe”, pueda exigir las responsabilidades correspondientes al vendedor, atendido dicho principio reconocido en el artículo 7 del Código Civil.

“Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.”

Esta cuestión se establece sin perjuicio de la obligación de inscripción en el registro de la propiedad, de “la incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.” tal y como establece el artículo 65 de la Ley del Suelo estatal de 2015, obligación que “Diversos administrativistas (GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO ALFONSO; GONZÁLEZ PÉREZ, LASO MARTÍNEZ) pusieron de manifiesto, en la década de los 60 y 70, de la necesidad de coordinar Urbanismo y Registro, debiéndose emplear por la Administración los recursos que ofrece nuestro sistema registral.” Como señala OTELO JUNCAL, en la revista de Derecho UNED, Núm. 15 de 2014.

Así, la coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción urbanística es del todo imprescindible para garantizar la protección de terceros adquirentes de buena fe, que pueden ver como después de adquirir una vivienda con el elevadísimo esfuerzo económico que hoy supone, pueden verse privados de manera total o parcial de su vivienda; y ello porque la acción dirigida para restaurar la legalidad ha de entenderse con el propietario o poseedor actual, aun cuando no haya sido el responsable de las obras materializadas sin licencia, por cuanto sólo él tiene la posibilidad de proceder a la restauración del orden urbanístico infringido, tal y como reconoce el presente apartado.

Como prosigue OTELO JUNCAL, *“es constante la jurisprudencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, STS de 12 de mayo de 2006, 26 de septiembre de 2006, 4 de octubre de 2006 o la más reciente de 4 de febrero de 2009, todas ellas establecen que la protección del artículo 34 protege el derecho real que pervive y no puede verse alterado, pero no protege la pervivencia de la cosa objeto del derecho cuando esta debe modificarse o incluso desaparecer por imponerlo así el ordenamiento jurídico, frente a los deberes derivados del incumplimiento de la legalidad urbanística no cabe aducir la condición de tercero ya que conforme al principio de subrogación de los sucesivos adquirentes la demolición de lo indebidamente construido no solo pesa sobre quien realizó la edificación ilegal sino sobre los sucesivos titulares de la misma, sin perjuicio de las pertinentes indemnizaciones. De forma que incluso en los supuestos de transmisión de la finca en la que se han realizado obras contrarias a la legalidad urbanística, será el nuevo propietario el que venga obligado a realizar las actividades necesarias para legalizar dichas obras o en supuesto de que dichas obras sean ilegalizables, o que no se haya procedido a su legalización será el propietario actual de la finca en cuestión el*

*obligado a la demolición de dichas obras. Todo lo dicho anteriormente, ha de entenderse sin perjuicio de las acciones civiles que para reclamar el valor de las obras de demolición puedan tener los interesados.”*

“**d)** Las medidas previstas en la letra a).i y a).iii no tendrán carácter sancionador y podrán adoptarse en el mismo expediente o en otro complementario, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la presente ley.”

Ya en la LOUS venían en títulos diferentes el procedimiento sancionador y el de restablecimiento del orden jurídico perturbado, por lo que las pocas dudas que podrían aparecer en la LDU, se solucionaron en el año 2014. Por tanto, recoger esta cuestión, no hace sino reafirmar la posición jurisprudencial pacífica que existe en la Sala, sobre la diferenciación entre el procedimiento sancionador y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

Oigamos a la sentencia de 8 de Abril de 2015:

“1ª) Ante la comisión de una infracción urbanística, debe distinguirse entre lo que son las consecuencias sancionadoras (imposición de multas), de lo que son las medidas de la protección de la legalidad urbanística, comprendiendo éstas últimas, tanto las necesarias para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, como en su caso también la reposición de la realidad física alterada...”

Más esclarecedora aún será la sentencia 287/2014 de 19 de mayo:

“A modo de compendio de todas ellas podemos extraer los siguientes puntos: 1º.- el procedimiento de restauración de legalidad no es un procedimiento sancionador, sino que lo que busca es la adecuación de la restauración de la legalidad. La Sala considera que el plazo de caducidad del expediente de disciplina urbanística encaja de lleno en el párrafo previsto en el apartado 3 a) del artículo 50 de la ley 3/2003 , porque ese apartado cuando indica "Los plazos máximos para dictar y notificar la resolución expresa en los procedimientos sancionadores y disciplinarios (...)" contempla el plazo de caducidad para dos tipos distintos de expedientes, los sancionadores, naturaleza que ciertamente no tiene el expediente de restauración de legalidad, y los disciplinarios, en donde los expedientes de restauración de legalidad urbanística encuentran total y pleno encaje, porque son expedientes tramitados en materia de disciplina urbanística, y buscan y pretenden la adecuación de la realidad a la legalidad urbanística, pudiendo para ello compeler coercitivamente al administrado tras la tramitación de un expediente donde resulte acreditado ese quebrantamiento urbanístico, no debiendo interpretarse el concepto "disciplinario" con carácter referido únicamente al ámbito funcional. 3º.- el expediente sancionador, que es un expediente distinto al propio de restauración de legalidad, puede ser tramitado conjuntamente con éste, o bien de forma separada del anterior. En todo caso, el plazo de caducidad del expediente sancionador es también de un año, a contar desde la fecha de su inicio hasta la notificación de la resolución sancionadora.

## 5.-PERSONAS RESPONSABLES INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Detrás de cualquier infracción urbanística siempre habrá una persona física o una persona jurídica (en su caso representada por una o varias personas físicas).

En términos ya señalados por SALOM PARETS (comentarios a la Ley de Ordenación y suelo de Baleares pág. 915 y ss.) la LUIB opta por un amplio abanico de responsables, al igual que ya lo hacía la LOUS:

“Responsabilidades que va más allá de la del propio autor de la infracción abarcando las conductas de todos aquellos que cooperen o faciliten la comisión de la misma”

Así como ya disponía SALOM PARETS para la LOUS, “A priori, cabe decir que estamos ante una copia literal del artículo 193 de la LOUA.”, la LUIB también parece ser una reproducción clara y precisa de los supuestos previstos en la normativa andaluza urbanística sobre responsabilidad en materia de urbanismo.

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua (RAE) se entenderá por “responsable”: “Obligado a responder de algo o por alguien.”

La LUIB mantiene el esquema general que ya venía rigiendo con la LOUS, diferenciando dos tipos, como son:

A): “personas propietarias, promotoras, constructoras...personal técnico titulado director de los mismos, y el redactor de los proyectos cuando en estos últimos concurra dolo, culpa o negligencia grave.

B) Las personas titulares o miembros de los órganos administrativos y el personal funcionario público que, por acción u omisión, hayan contribuido directamente a producir la infracción o hayan obstaculizado la inspección.

Con respecto al primer tipo, tratándose en este caso de una infracción cometida al amparo de la LDU, será oportuno referirnos a una Sentencia del TSJ de Baleares (804/2010 de 15 de septiembre) bastante interesante en lo que atañe a la división de culpas entre promotor-propietario de las obras y constructor:

*“Pues bien, desde el punto de vista procesal, en el curso del expediente de restauración de la legalidad urbanística no es necesaria e imprescindible la intervención del constructor en el requerimiento de demolición/ retirada de la obra ilegal, por cuanto la orden de retirada -correcta o incorrecta- está dirigida al propietario/ promotor de la obra quien, como titular de la misma, es el facultado para dicha demolición o retirada y no así el constructor que ha finalizado su trabajo y al que únicamente podría ordenársele la suspensión de una obra en curso. El propietario del terreno y de la obra es el que debe acometer la demolición, ya sea con el mismo constructor que la realizó o por medio de otro distinto, lo que demuestra la innecesariedad del litisconsorcio pasivo que se pretende. Conforme al art. 30 de la Ley 10/1990, de la ejecución de obras sin licencia (como lo es el caso de la piscina, extremo que no discute la recurrente), la responsabilidad recae no sólo en el constructor, sino*

*también en el propietario/promotor, condición que ostenta la ahora recurrente. Con independencia de las repercusiones sancionadoras que finalmente se establezcan, la obligación de asumir las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado, sin duda afecta al propietario/promotor de la obra ilegal.”*

Por tanto, será el propietario quien deba acometer las obras de restitución del orden jurídico perturbado, y quien debía haber comprobado que disponía de licencia. Independientemente de las relaciones de tipo privado que existan entre promotor y constructor, es claro que el propietario debe responder por su comportamiento negligente, en lo concerniente a la restitución, sin perjuicio de las sanciones que se puedan imponer.

Así lo aclara la misma sentencia en los siguientes términos:

*“Con independencia de las consecuencias que de orden interno/privado resulten del incumplimiento del contrato de ejecución de obra por parte del constructor -al no solicitar los permisos ante el Ayuntamiento a que se había comprometido-, lo cierto es que ante el ordenamiento jurídico urbanístico, el propietario/promotor de la obra es responsable de la ejecución de la misma sin licencia por cuanto es en quien recae la responsabilidad de que en su propiedad no se realice ninguna obra sin la preceptiva licencia urbanística. La suscripción de contrato con constructor en el que éste se compromete a recabar licencia, no le exoneraba del deber de comprobar que se había obtenido dicha licencia con carácter previo al inicio de las obras y al no hacerlo así, la infracción urbanística -además de la cometida por el constructor- se convierte en propia. No hay así una responsabilidad única a la que se aplica el régimen litisconsorcial, sino dos responsabilidades concurrentes. La responsabilidad del promotor no desaparece por la presencia de responsabilidad del constructor, sino que se suma a la de éste. El constructor construyó sin la preceptiva licencia y el propietario ordenó/autorizó la ejecución de la obra sin asegurarse de que la por él promovida contase con dicha licencia urbanística”*

En lo concerniente a las personas titulares o miembros de los órganos administrativos y el personal funcionario público que, por acción u omisión, hayan contribuido directamente a producir la infracción o hayan obstaculizado la inspección, la LUIB mantiene la misma redacción que su predecesora. Se plantea la duda si la responsabilidad que recoge este artículo es solamente de tipo administrativo o es extensible a otros ámbitos, como el penal.

Redacciones como la recogida en el apartado 2 del artículo 164 pueden llevar a equívocos, o no:

*“La persona titular del órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las licencias o aprobaciones sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción”*

Otorgar licencias sin los informes, o existiendo, que estos sean desfavorables entra dentro del tipo penal de la prevaricación, establecida en el artículo 404 del Código Penal:

*“A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a quince años.”*

Sin embargo, no llevaremos ahora el tratamiento penal de las ilegalidades urbanísticas, sino que se abordará (someramente) en otro apartado del presente trabajo.

Centrándonos en la responsabilidad, ahora sí, de tipo administrativo, como dijimos, existe una redacción novedosa en la LUIB.

“Incurrirán en responsabilidad administrativa urbanística las autoridades o los cargos públicos que sean competentes para dotar a la administración de los medios humanos y materiales suficientes para impedir la caducidad masiva y continuada de los procedimientos sancionadores y/o de restablecimiento y la prescripción masiva y continuada de las infracciones urbanísticas, las sanciones impuestas y las órdenes de restablecimiento ya dictadas y firmes, y no adopten las medidas necesarias para dotar a la administración de los medios suficientes después de haber sido advertidos de su insuficiencia por el personal responsable de la instrucción o tramitación de los expedientes.”

Es este un artículo ciertamente indeterminado, en tanto no se precisa que se entiende por “caducidad masiva” y “prescripción masiva” de los procedimientos sancionadores o de restablecimiento del orden jurídico perturbado. Con el término “continuada” parece aclararse la cuestión, en tanto podemos comprender que se refiere al municipio que se desentiende de la tramitación de este tipo de expedientes. No obstante, cabe hacer una reflexión, ¿si un municipio tiene 500 expedientes “vivos” y se tramitan (y finalizan) 50, se incurrirá en responsabilidad?

Otra cuestión que se plantea es la dotación de medios humanos y materiales suficientes. En lo referente al primer aspecto, cabe indicar que puede existir, entre las muchas excusas planteadas por los responsables políticos, que no se puede cumplir el presente artículo, por cuanto debido a la crisis que ha arrastrado este país en los últimos años, no se puede proceder a la contratación de nuevo personal. Desde luego las Leyes de Presupuesto habían ido limitando la incorporación de nuevo personal, sin embargo, a raíz de la aprobación de la LPGE de 2017, se ampliaron los sectores (por ejemplo, el asesoramiento jurídico) que podrían ser objeto de incorporación de nuevo personal.

No obstante, podríamos pensar que la existencia de “asesores jurídicos” es importante, pero no basta para conformar debidamente un expediente de disciplina urbanística. De esta forma, faltarían otras piezas como el auxiliar o administrativo que tramitase el expediente, o fuese designado secretario del mismo, el inspector de obras o celador que verificase si las obras se han realizado conforme a la licencia, o bien inspeccionase las obras de acuerdo al plan de inspección elaborado por el

Ayuntamiento, o bien el arquitecto que valorase la infracción efectivamente cometida al objeto de imponer la sanción urbanística.

Esta posibilidad está prevista en el mismo artículo 19 de la LPGE, señalando:

“No se podrá proceder a la contratación de personal temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.”

Desde luego que la disciplina urbanística no es asunto baladí, y por tanto desde luego es causa suficiente y necesaria para justificar la contratación de personal interino, por cualquiera de los supuestos previstos en el TEBEP, en su artículo 10, por sustitución de titular, acumulación de tareas, desarrollo de un programa...

Tampoco podrá el responsable de turno excusar que este tipo de funcionarios no puedan tramitar o intervenir en un procedimiento administrativo de este tipo, ya que, como vimos en líneas anteriores para el caso de los celadores municipales, el régimen jurídico de los funcionarios interinos se equipara al régimen de los de carrera.

Debo mostrar mi contrariedad ante la última redacción del apartado:

“Y no adopten las medidas necesarias para dotar a la administración de los medios suficientes después de haber sido advertidos de su insuficiencia por el personal responsable de la instrucción o tramitación de los expedientes.”

Creo que el responsable político, en su condición de gestor de su departamento, debe ser plenamente consciente de los expedientes que se tramitan, y en su caso, si no existen los medios suficientes. Trasladar esta responsabilidad al personal administrativo me parece un exceso, que desde luego no entra dentro de las funciones que tiene este tipo de personal, máxime cuando, repetimos, se trata de una cuestión meramente de gestión.

Cuestión diferente es que al político de turno no le interese llevar a cabo la tramitación de este tipo de expedientes, y utilice pretextos de todo tipo para justificar su inactividad. De esta manera, es frecuente en los Ayuntamientos de toda España, que se realicen inspecciones, se tramite el expediente hasta la propuesta de resolución, o incluso en trámites anteriores, donde por “arte de magia” los expedientes se demoran, extravían ( recordemos en palabras del maestro García de Enterría : “ el primer trámite del expediente administrativo es el extravío” ), con lo cual se entra en una especie de bucle, donde se debe reiniciar el expediente, ( cuando no ha prescrito la infracción) las veces que sean necesarias hasta el agotamiento. Es un mantra que como decimos, seguro no le será ajeno al lector que haya trabajado en cualquier Administración local.

El siguiente apartado también está redactado en términos similares, aunque en este caso referente a la última fase del expediente administrativo, la sanción:

“Incurrirán en responsabilidad administrativa urbanística las autoridades o los cargos públicos competentes para resolver que dejen de sancionar una infracción urbanística o dejen de ordenar el restablecimiento cuando la persona instructora del

procedimiento les eleve una propuesta de resolución en este sentido, o revoquen discrecionalmente y sin fundamento jurídico una resolución sancionadora o de restablecimiento”

En este caso parece que el legislador ha pensado en el supuesto en el que el responsable político, a la vista que no se puede caducar el expediente o éste no se ha dormido durante el largo camino que atraviesa hasta llegar a la “meta”, esto es, a la sanción. Volvemos no obstante a los mismos términos que se discutieron “ut supra”, esto es, llama la atención la mención a estos supuestos, ya que, no obstante el carácter de “última ratio” del derecho penal, estos supuestos parecen claros ejemplos de delitos contra la ordenación del territorio o cuanto menos objeto de ser punibles por su carácter prevaricador.

En el siguiente apartado constan las consecuencias por tales actuaciones, las cuales también constituyen novedad en relación a la LOUS.

“En el supuesto del apartado anterior, la sanción que se impondrá a la persona responsable será la que corresponderá a la sanción no impuesta o revocada; en caso de que la resolución no adoptada o revocada sea de restablecimiento, la sanción será de cuantía equivalente al coste previsto para su restablecimiento. En los supuestos de los apartados 3 y 4 de este artículo, la sanción que corresponda a cada una de las personas responsables será la multa de mayor cuantía que hubiera correspondido imponer en los procedimientos sancionadores que se hayan dejado caducar o en las infracciones, sanciones u órdenes de restablecimiento firmes que no se hayan ejecutado. Todo ello con independencia de las responsabilidades penales que estos hechos puedan generar.”

Desde luego la redacción del presente apartado es realmente voluntarista, aunque desconocemos si será igualmente de efectiva que la disciplina urbanística en Baleares, lo cual como explicaremos, parece nadar en la misma dirección.

La doctrina señala (REBOLLO PUIG, Manuel): “capítulo Séptimo: Infracciones y sanciones urbanística en Andalucía, cit. pág. 366.

“Por una parte, no se sabe muy bien cuál pueda ser el procedimiento y la autoridad competente para exigir la responsabilidad disciplinaria a, por ejemplo, los alcaldes y concejales, sin que, pese a ello, pueda aceptarse por sus conductas impunes. Por otra, obligará a separar en varios procedimientos, tramitados y resueltos por órganos diferentes, en varios procedimientos, tramitados y resueltos por órganos diferentes, la responsabilidad por infracciones conexas, o cuando haya distintos responsables de una misma infracción, con el peligro de resoluciones contradictorias”

De la redacción del apartado surgen las siguientes dudas:

1.- ¿Quién será el órgano competente para imponer una sanción por los incumplimientos antedichos? ¿Acaso un compañero del mismo partido que forme parte del equipo de gobierno? ¿O será uno de los instructores, a los cuales se les atribuye la responsabilidad de comunicar la falta de medios humanos y materiales, y que dependen jerárquicamente de quien pretenden sancionar? ¿Entendemos que nos regimos, por el procedimiento sancionador del decreto 14/1994 de las Islas Baleares a falta de

procedimiento expreso en este apartado, o por el Procedimiento Administrativo de la Ley 39/2015 y por el régimen Jurídico previsto en la Ley 40/2015, que actuarán supletoriamente.

Lo más apropiado parecería que fuese un órgano externo quien pudiera ser el competente para imponer tales sanciones, previa existencia de un procedimiento instruido específicamente al efecto. No sería descabellado pensar la Agencia De Disciplina en el caso de Mallorca para las infracciones cometidas en dicho territorio o el Consorcio creado en la Isla de Menorca en lo que afecte a su “jurisdicción”. Desde luego existiría una mayor independencia que si este tipo de sanciones se ejercen desde las propias Administraciones.

Cuestión diferente se plantearía en el supuesto que dichas Agencias o Consorcios no tramiten los expedientes, en cuyo caso se debería plantear la creación de un organismo independiente, o bien la misma “Oficina para la prevención y anticorrupción” ya creada en Baleares fuese el órgano encargado de llevar a efecto tales sanciones.

A continuación, el mismo artículo atribuye responsabilidad a las empresas suministradoras de servicios, estableciendo unas multas significativas:

“En los casos de prestación, distribución, comercialización o suministro de servicios que se tipifican como infracción urbanística en los artículos 163.2.b).i y 163.2.c).v de esta ley, serán responsables las empresas prestadoras, distribuidoras, comercializadoras o suministradoras.”

1. La infracción descrita en el artículo 163.2.b). i se sancionará con una multa de 600 a 3.000 euros, sin perjuicio de la aplicación de la cláusula de exclusión de beneficio económico prevista en esta ley.

2. La infracción descrita en el artículo 163.2.c). v se sancionará con una multa de 10.000 a 15.000 euros, sin perjuicio de la aplicación de la cláusula de exclusión de beneficio económico prevista en esta ley.”

### **5.1. Muerte o extinción de las personas responsables.**

En este supuesto hay que diferenciar, si se trata de una persona física o de una persona jurídica. En esencia la LUIB conserva prácticamente el mismo régimen de aplicación que la LOUS con una redacción prácticamente idéntica sin perjuicio de lo que expondremos posteriormente. (Recordemos que fue la LOUS la que recogió más extensamente una cuestión que la LDU prácticamente ni mencionaba)

Al nacer tenemos unos derechos o somos titulares de una capacidad jurídica, esto es, la *aptitud para ser titular de derechos subjetivos y de deberes jurídicos*. O, en otras palabras, la *idoneidad para ser sujeto de relaciones jurídicas*. CASTRO ha

definido capacidad jurídica como la *cualidad de la persona de ser titular de las distintas relaciones jurídicas que la afectan* (2): presupone, pues, la personalidad y considera la capacidad jurídica como cualidad esencial de la persona, de que goza desde el nacimiento hasta la muerte. Es distinto titularidad del derecho y ejercicio del mismo; es distinto también, en consecuencia, la aptitud para ser titular de derecho —que la tiene toda persona: *capacidad jurídica*— que la aptitud para el ejercicio de los derechos de que es titular, que depende de la situación personal de cada sujeto: es la *capacidad de obrar*. Capacidad de obrar es, pues, la *aptitud para el ejercicio de los derechos subjetivos y de los deberes jurídicos*.

*Por tanto, es con la muerte que se extingue la responsabilidad de los presuntos infractores, sin embargo, sus herederos, no solo heredan derechos, sino también obligaciones. Entre estas se encuentran la exigencia “a las personas herederas o a las personas que se hayan beneficiado o lucrado con la infracción el beneficio ilícito obtenido de la comisión.”*

Parece entender el legislador el supuesto que se venda un inmueble o terreno donde existía o constaba una infracción urbanística.

Todo ello se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de restituir los terrenos o edificaciones a su estado anterior, debido al carácter real de la obligación, a diferencia del carácter personalísimo de la sanción, tal y como establece la Ley 39/2015, al considerar que las multas coercitivas tienen un carácter personalísimo. “*a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.*”

Me parece cuanto menos discutible la redacción de ese apartado de la LUIB, por cuanto parece imponer una obligación que no deben asumir los herederos.

La novedad del artículo de la LUIB es en referencia a las personas jurídicas. De esta forma se distingue entre Sociedades de responsabilidad limitada, y otro tipo de Sociedades, como por ejemplo las Anónimas. (Todas ellas previstas en Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital)

Por ello, la LUIB no hace sino reconocer lo que establece la normativa mercantil, en este caso la Ley de Sociedades de Capital anteriormente citada.

De esta manera el artículo 331 de la citada Ley establece al efecto:

“**1.** Los socios a quienes se hubiera restituido la totalidad o parte del valor de sus aportaciones responderán solidariamente entre sí y con la sociedad del pago de las deudas sociales contraídas con anterioridad a la fecha en que la reducción fuera oponible a terceros.

**2.** La responsabilidad de cada socio tendrá como límite el importe de lo percibido en concepto de restitución de la aportación social”

Es este el motivo que parece haber llevado al legislador a establecer la diferenciación que no figuraba en la LOUS.

a) Si se tratara de una persona jurídica a la que la ley limita la responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares, estos quedarán obligados solidariamente, hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les adjudique, del pago de la multa y, en su caso, del coste del restablecimiento de la realidad física alterada.

b) Si se tratara de una persona jurídica a la que la ley no limita la responsabilidad patrimonial de los socios, partícipes o cotitulares, estos quedarán obligados solidariamente al pago íntegro de la multa y, en su caso, del coste del restablecimiento de la realidad física alterada.

De igual forma incluye la LUIB una cuestión que no aparecía recogida en la LOUS, como es la referente a las entidades sin personalidad jurídica, ejemplos de las cuales lo constituyen las comunidades de bienes, herencias yacentes, titularidad compartida de explotaciones agrarias, comunidades de propietarios, uniones temporales de empresarios... con lo cual se trata de evitar que las personas que tal tipo de entes se disuelvan, y en su caso, las personas que la integran, puedan excusar el cumplimiento de las sanciones bajo el pretexto de esta disolución.

Si la autora de una infracción fuera una entidad sin personalidad jurídica y se extinguiera, ya sea antes o después de la imposición de la sanción, el pago de la multa y, en su caso, el coste del restablecimiento de la realidad física alterada se transmitirá a los partícipes o cotitulares de estas entidades, que responderán de forma solidaria.”

## **6.-SANCIONES URBANÍSTICAS.**

Como aspecto puramente formalista, la LUIB cambia a configuración existente en el régimen de sanciones. Así como en la LOUS aparecía conjuntamente la infracción con la sanción que iba aparejada a la misma, con la LUIB se recoge separadamente tal hecho.

No nos detendremos especialmente en los tipos de supuestos, que repetimos, son prácticamente idénticos a los recogidos en la LOUS:

A) Materia de reparcelación

B) Materia de ejecución

C) Materia de edificación y uso del suelo

D) En materia de bienes y espacios del patrimonio arquitectónico, histórico, cultural, natural

E) Actos que supongan obstaculización a la labor inspectora

F) No someter el edificio a la inspección técnica o a la evaluación de edificios prevista en el artículo 125 de la presente ley, cuando esté obligado por la normativa vigente que se sancionará con una multa de 600 a 3.000 euros.

Sírvase como ejemplo de todos ellos lo dispuesto en el artículo 167 en tanto la realización de obras de construcción, de edificación, de instalación y de movimientos de tierras, se multará con mayor rigor dependiendo del tipo de suelo donde se lleven a cabo las obras.

A) En suelo urbano o urbanizable sin el título urbanístico habilitante preceptivo, se sancionará con multa del 50 al 100% del valor de las obras.

B) En terrenos destinados a parques, jardines o espacios libres, equipamientos, infraestructuras y otras reservas para dotaciones se sancionará con multa del 150 al 200% del valor de las obras.

C) En suelo rústico no protegido sin el título administrativo habilitante se sancionará con multa del 200 al 250% del valor de las obras.

D) En suelo rústico protegido sin el título administrativo habilitante se sancionará con multa del 250 al 300% del valor de las obras.

Vemos por tanto que la LUIB es consecuente con su objeto principal, que es la protección del Medio ambiente, sin perjuicio de velar porque se lleve a cabo un medio urbano sostenible. Llama la atención las diferencias entre construir en suelo urbano o suelo rústico protegido, motivados por estos razonamientos, así como que resulta más “sencillo” construir en este último tipo de suelos, que se pueden encontrar en sitios más recónditos.

## 6. 1. Sanciones accesorias

Sin perjuicio de todo el rango de sanciones que vienen recogidas en la LUIB, hay que referirse a un conjunto, llamadas “accesorias”, las cuales, solamente tratándose de infracciones muy graves, se podrán imponer a los infractores urbanísticos. Decimos “podrá” por cuanto el propio artículo 175 lo indica, añadiendo “cuando sea necesario”. Resulta cuanto menos críptica la definición que establece ese artículo, puesto que no se detalla cuándo deberá ser necesario. Entendemos que existe sanción suficiente, si tomamos en consideración que el valor de la sanción puede ser, en muchos casos ya de por sí elevado, a lo que añadimos el restablecimiento del orden jurídico perturbado, y por último estas “sanciones accesorias”. Creemos no puede quedar al arbitrio de la Administración la imposición de este tipo de sanciones sin una objetivación previa.

Por tanto, se prevé que este artículo, al igual que ya vimos con la responsabilidad de las autoridades y cargos públicos, será un mero “brindis al sol”, en tanto si ya resulta “oneroso” para un político imponer una sanción, más dificultoso será exigir “sanciones accesorias”.

Analicemos los tipos de “sanciones accesorias”:

a) Prohibición de contratar obras con la correspondiente administración pública.

La metodología de establecer una prohibición de contratar con la Administración Pública en una Ley de Urbanismo es desde luego una mala praxis legislativa, por cuanto

puede crear una cierta inseguridad jurídica a los operadores del Derecho, así como a las propias empresas que intenten licitar con la Administración. Las prohibiciones de contratar se encuentran reguladas en el artículo 71 de la Ley 9/2017 de la Ley de Contratos, la cual establece un “numerus clausus” de prohibiciones en su articulado. Es cierto que el artículo 31.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares establece como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución “Contratos y concesiones administrativas en el ámbito sustantivo de competencias de la Comunidad Autónoma”, a la luz de la competencia básica que el artículo 149.1.18 atribuye al Estado. Sin embargo, creemos debería haber sido en una Ley de contratos autonómica donde se regule tal supuesto, y no en una Ley tan específica como la urbanística.

Otro planteamiento que merece establecer una reflexión profunda, es que no se regulan que tipo de infracciones muy graves implican la prohibición de contratar, ¿todas? Es como decimos de una gran imprecisión. Supongamos el empresario que realiza una parcelación urbanística en suelo rústico protegido sin estar habilitado para ello, ¿no podrá participar en una licitación para ser adjudicatario de la construcción del bar del polideportivo del pueblo? Es desde luego una situación extravagante y que puede suponer la limitación de la libertad de acceso a las licitaciones que tienen, en principio, las personas físicas y jurídicas, por tanto, la vulneración de un principio básico en materia de contratación pública, por cuanto no tiene nada que ver un supuesto con el otro.

**b) Inhabilitación de la persona para ser beneficiaria de subvenciones, de incentivos fiscales y de cualesquiera otras medidas de fomento de los actos que, conforme a esta ley, necesiten de licencias, aprobaciones, autorizaciones u órdenes de ejecución, según la índole del acto con motivo del cual se haya cometido la infracción.**

En este supuesto, a diferencia del anterior, referente a las prohibiciones de contratar, parece que la inhabilitación para tener la condición de beneficiario de la subvención, se producirá *“según la índole del acto con motivo del cual se haya cometido la infracción”, con lo cual parece producirse un cierto “avance” en la redacción del precepto. Parece en principio que esta prohibición solo puede producirse en infracciones determinadas. No obstante lo anterior, se echa en falta por el legislador un cierto rigor a la hora de determinar tal hecho.*

**c) Prohibición del ejercicio del derecho de iniciativa para atribución de la actividad de ejecución en unidades de actuación urbanística y de participación en cualquier otra forma en iniciativas o en alternativas formuladas por terceras personas propietarias.**

Este parecería el supuesto más apropiado, si se desean establecer sanciones accesorias, sin embargo, al igual que en el supuesto previsto en la letra a), anteriormente comentado, parecería que esta prohibición se extiende a cualquier tipo de infracción muy grave, aunque no exista una relación directa con la presente prohibición.

## 6.2. Determinación y destino de las multas.

A diferencia del redactado de la LOUS, la LUIB ha optado por recoger las multas en un apartado diferenciado. Así, la LOUS establecía tal determinación en un apartado dentro del artículo referente a las “sanciones”, en cambio la LUIB las señala en el encabezado que titula el presente comentario, “determinación y destino de las multas”:

1. Si el hecho constitutivo de una infracción se legalizara porque no fuera disconforme con la ordenación urbanística, la sanción que correspondiera se reducirá en un 95% si se hubiera solicitado la legalización en el plazo otorgado al efecto; y en un 80%, si esta legalización se hubiera solicitado con posterioridad a este plazo pero antes de la resolución que ordene el restablecimiento de la realidad física alterada. Sin embargo, no se podrán aplicar estas reducciones si se hubiera incumplido la orden de suspensión prevista en el artículo 187 de la presente ley.

2. El restablecimiento de la realidad física alterada antes de la resolución que lo ordene hará que la sanción se reduzca en un 90%; y en un 80%, si se hiciera después de la resolución que ordene el restablecimiento, pero dentro del plazo otorgado al efecto. En este último supuesto, se devolverá el importe correspondiente en caso de que ya se hubiera satisfecho”

La redacción es prácticamente idéntica en ambos supuestos, con una novedad que parece introducir la LUIB. Lo que pretende el legislador con la redacción de estos preceptos es buscar el “arrepentimiento” del infractor, o cuando menos, el “reconocimiento” de la infracción. Se trata, en definitiva, que se produzca la colaboración del infractor en ajustar su acción al ordenamiento jurídico.

Como dijimos, se introduce una novedad, y es la posibilidad que se reduzca la sanción, cuando el acto no es legalizable, en un 80%, si el restablecimiento de la realidad física alterada se hiciese después de la resolución que ordene el restablecimiento, pero dentro del plazo otorgado al efecto.

## 6.3. Valoración de las obras

Tal cuestión también figura en un apartado diferenciado en la propia LUIB, cuestión que no figuraba en la LOUS. Vemos por tanto que la sanción se establecerá, en cuanto a la valoración de las obras, por el método de comparación. Cuando dicho sistema no fuera posible, se hará la valoración según el coste de ejecución material.

Es acertado el artículo cuando se establece en el apartado 5, que la valoración se hará “en cualquier caso” con un informe técnico previo, dándose audiencia al interesado al inicio del procedimiento sancionador.

Parece en este sentido un procedimiento muy parecido al que se lleva a cabo cuando se expropia forzosamente un bien, donde se establece una hoja de aprecio, y

previa audiencia al interesado, éste puede mostrar o no su conformidad a tal aprecio, dándose audiencia para que muestre su parecer al respecto:

“1. Cuando la sanción que corresponda a una infracción urbanística suponga un porcentaje de la valoración de las obras, de los edificios o de las instalaciones, esta deberá tener en cuenta el valor de las actuaciones efectivamente ejecutadas, calculado según el valor en venta del inmueble en relación con otros de similares características y emplazamiento.”

Vemos por tanto que la sanción se establecerá, en cuanto a la valoración de las obras, por el método de comparación.

2. Si no fuera posible la mencionada comparación, la valoración se hará de acuerdo con el coste de ejecución material de la edificación, acreditado documentalmente por la persona infractora o bien calculada aplicando las tablas y los coeficientes elaborados por cualquier colegio oficial de profesión técnica habilitada, o mediante otra metodología contrastada.

3. No se incluirán en la valoración de las obras los conceptos referidos a beneficio industrial, a gastos generales, a tributos y a honorarios profesionales.

4. En cualquier caso, la administración fijará la valoración con un informe técnico previo y dará audiencia a la persona interesada al inicio del procedimiento sancionador.

En todo caso, la jurisprudencia de la Sala del TSJ de Baleares ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre la “valoración de las obras”, aunque obviamente no con ocasión de la LUIB, ya que, como en ocasiones he podido escuchar a algún magistrado del TSJ (Socías Fuster), “nuestras sentencias se hacen en muchas ocasiones sobre normativa derogada”.

Muestra de estas sentencias será la 155/2017 de 31 de marzo de 2017 (TSJ Baleares), la cual tuvo el acierto de pronunciarse sobre estas cuestiones:

*“Por lo que se refiere al valor de las obras, la sentencia señala que ha dispuesto de dos informes, ambos ratificados en la fase probatoria del juicio. El primero, elaborado por el Arquitecto Técnico del Consorcio, valora las obras en 38.903.64 euros. Y el aportado por la sancionada, al que antes ya aludíamos, es decir, el informe elaborado por el Arquitecto Técnico Sr. Ricardo, en el que se valoran las obras en 10.829,49 euros. La sentencia apelada se ha decantado por el informe elaborado por el Arquitecto Técnico del Consorcio, y la Sala comparte ese criterio porque, en efecto, primero, en el dictamen del Sr. Ricardo se valora el coste de la ejecución de las obras separando la edificación, la caseta, el gallinero y el aljibe, pero se trataba de un solo edificio que venía a sustituir todo lo anteriormente existente; y, segundo, el informe del Sr. Ricardo se atiene al coste de ejecución de las obras, prescindiendo así de lo que impone el artículo 43 de la Ley CAIB 10/1990, esto es, que el valor a determinar sea el valor en venta del inmueble protagonista de la infracción*

*en relación con otros inmuebles de características análogas y emplazamiento equivalente o parejo.”*

Vemos por tanto que la Sala aprecia más el informe emitido por el arquitecto del Consorcio, puesto que se fundamenta en el coste de ejecución de las obras, separando las diferentes edificaciones. En este caso se desprecia lo que disponía la LDU en su artículo 43, en el sentido de valorar la venta por el método de “comparación”.

Es por estas cuestiones, y no por la presunción de acierto de los informes emitidos por los empleados públicos, el motivo por el cual la Sala se decanta por el informe emitido por el arquitecto público. Así lo dice la sentencia comentada:

“La sentencia apelada afirma que “[...] l'article 137.3 LRJPAC otorga presumpció d'encert a les actuacions dels funcionaris públics, subjecta a prova en contrari. Això vol dir que, en principi, la valoració efectuada pels serveis tècnics de l'Administració gaudeix de presumpció de validesa i que la càrrega de provar que no és així, recau sobre la part actora”. La Sala no comparte esa afirmación de la sentencia apelada. Ante todo, hay que recordar qué disponía el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, vigente al tiempo del caso. Disponía que: “Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”

De esta forma la precitada sentencia rechaza la argumentación de que tal valoración sea un hecho constatado, puesto que se trata de una mera apreciación realizada por un funcionario público ( todo ello suponiendo que el arquitecto técnico del Consorcio sea funcionario y no personal laboral, o incluso contratado externo) , siendo más bien una opinión subjetiva, que un hecho formal y cierto, como pudiera ser la denuncia que emite el inspector de obras en relación a supuestas infracciones urbanísticas. En los siguientes términos lo expresa la sentencia de Sala.

*“Suponiendo que el Arquitecto Técnico del Consorcio fuera funcionario que tuviera reconocida " la condición de autoridad ", y aceptado que su informe se formaliza en un documento público, lo cierto es que, como su propio nombre indica, ese informe no versa sobre " hechos constatados ", esto es, para el caso, sobre la existencia de la edificación o sobre la continuidad de la ejecución de obras en el mismo. En efecto, el informe tiene por objeto valorar la edificación ilegal cuya existencia sí que se ha constado. Y como quiera que el valor de la edificación que expresa el Arquitecto Técnico del Consorcio en su informe no es un hecho constatado sino una apreciación, ha de tenerse presente que esa apreciación no se presume cierta por la Ley, por más que habitualmente se reconozca en sede judicial cierta preferencia a las valoraciones expresadas por técnicos de la Administración, sustentada en la idea de que les adorna un bagaje amplio de conocimientos, experiencia e imparcialidad.”*

No obstante, esto contradice otras sentencias de la Sala como la 696/2011 de 30 de marzo que señala:

“El juzgador de instancia consideró que la valoración de las obras por la Administración, por importe de 60.315,94 euros, se basaba en un informe técnico, gozando de presunción de veracidad y certeza”

#### **6. 4. Destino de las multas**

Cuál será el fin que se dará a las multas obtenidas, como consecuencia de todo el procedimiento consistente en sancionar al infractor, es desde luego una cuestión de evidente importancia. Por razones obvias, el procedimiento sancionador no puede tener por objeto un fin recaudatorio, sino encauzar la actividad ilegal realizada por el infractor. No obstante lo anterior, entre las medidas disuasorias empleadas por el legislador para evitar determinados comportamientos, está evidentemente la sanción.

La redacción del artículo 178 de la LUIB se realiza en términos similares a lo dispuesto por el artículo 166 de la LOUS, sin perjuicio de una importante novedad que comentaremos con posterioridad.

Por ello los dos primeros apartados señalan:

“1. El importe de la multa corresponderá al respectivo municipio, excepto cuando el consejo insular o alguna de las entidades previstas en el artículo 15.5 de esta ley haya iniciado y resuelto el procedimiento sancionador, en cuyo caso se aplicará lo previsto en el apartado 4 de este artículo.”

La redacción de este apartado es consecuente con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales, referente a los recursos de los municipios:

“1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.”

Está claro que las sanciones urbanísticas, por cuestiones obvias forman parte del haz de competencias de las Entidades Locales, siendo entidades locales territoriales, entre otras, el municipio y la provincia (artículo 3.2 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local), y siendo las competencias entre otras, la disciplina urbanística, como así reza el artículo 25 de la Ley de Bases.

Por tanto, es claro que visto el silogismo, las entidades locales pueden recaudar las sanciones disciplinarias urbanísticas.

En lo concerniente al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 178 de la LUIB, constituye novedad:

“4. Cuando las sanciones y multas coercitivas sean impuestas por los consejos insulares o por las entidades previstas en el artículo 15.5 de la presente ley, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Las cuantías de las sanciones y multas coercitivas impuestas en ejercicio de las competencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 166 de la presente ley, o en virtud de la delegación de competencias prevista en el artículo 15.5 corresponden a los consejos insulares o a las entidades del artículo 15.5 de esta ley.”

Estas competencias serán las previstas en suelo rústico protegido de los apartados a) (AANP), b) (ANEI), c) (ARIP) y e).1 (APT costera) del artículo 19.1 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, categorías de suelo rústico no mencionadas en el apartado anterior, así como aquéllas donde los Consejos insulares ejercen sus competencias por delegación, transcurrido el plazo de un mes otorgado por la Ley.

A continuación, se indica cómo se repartirá el importe de las sanciones y multas coercitivas impuestas de manera proporcional, aunque no se determina la forma de calcular esa proporción, ni que proporcionalidad se establecerá. Suponemos se esperará a un desarrollo reglamentario:

“b) Los importes recaudados por sanciones y multas coercitivas impuestas, una vez descontado el coste de la actividad administrativa de acuerdo con el apartado 3 de este artículo, se repartirán entre los municipios de la siguiente manera:

i. Los importes recaudados en el ejercicio de las competencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 166 de la presente ley se repartirán entre los municipios de cada isla en proporción a las sanciones y multas impuestas en el territorio de cada municipio durante el ejercicio o ejercicios presupuestarios correspondientes.

ii. Los importes recaudados en el ejercicio de las competencias delegadas se repartirán únicamente entre los municipios delegantes en proporción a las sanciones y multas impuestas en el territorio de cada municipio delegante durante el ejercicio o los ejercicios correspondientes.”

A continuación, se indica que la financiación de los municipios, una vez producido el reparto proporcional, anteriormente comentado, se destinará a la gestión del Patrimonio Público de Suelo, en términos similares a lo que ya establecía la LOUS:

“c) Los municipios destinarán estos importes a cualquiera de las finalidades que esta ley prevé para los ingresos y recursos derivados de la gestión del patrimonio público de suelo.”

Otra cuestión desde luego relevante, será en el supuesto que estas entidades previstas en el artículo 15 (caso de Mallorca, la ADU, y caso de Menorca el consorcio urbanístico) tengan Superávit presupuestario, en cuyo caso se destinarán a los municipios, de manera proporcional, y no a reducir el endeudamiento de la Administración matriz:

“e) Cuando las sanciones y multas coercitivas sean impuestas por las entidades previstas en el artículo 15.5 de la presente ley, los excedentes o el superávit presupuestario que estas entidades puedan generar no se destinarán ni total ni

parcialmente a la reducción del endeudamiento de la administración matriz, sino que se destinarán a los municipios de acuerdo con las reglas de este apartado 4.”

Tal y como dijimos anteriormente con la regla de proporcionalidad, el propio artículo establece que será objeto de desarrollo reglamentario la fijación de las reglas anteriormente señaladas.

Será redactado de manera parecida también el apartado 2 de la Ley, en tanto señala que el importe por la actividad sancionadora se destinará a la gestión del patrimonio público del suelo, así entendido en términos generales, desmarcándose de las indicaciones a las que aludía la LOUS en su artículo 166, cuando señalaba que se destinarían especialmente a actuaciones, previstas en el planeamiento, en equipamientos y espacios libres dentro de la ciudad consolidada o en actuaciones relativas a la gestión del paisaje en el medio urbano o rural.

La Ley del suelo estatal del 2015 en su artículo 52 indica que principalmente el Patrimonio Público del suelo se destinará a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate.

Excepcionalmente los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan una serie de requisitos.

La propia LUIB desarrolla esta previsión estatal, indicando que los ingresos, así como los recursos derivados de la gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán:

- a) Con carácter preferente, a la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- b) A la conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los bienes del patrimonio público de suelo correspondiente.
- c) A la promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- d) A otros usos de interés social.

El segundo apartado previsto en el artículo 178 de la LUIB se refiere al destino de las sanciones, en el caso de Ayuntamientos, el cual será distribuido en términos idénticos a lo ya expuesto, esto es, se destinará a gestionar el patrimonio público del suelo:

*“2. Los importes en concepto de sanciones y de multas coercitivas, una vez descontado el coste de la actividad administrativa, se destinarán a cualquiera de las*

*finalidades que esta ley prevé para los ingresos y recursos derivados de la gestión del patrimonio público de suelo.”*

En lo concerniente al “coste de la actividad administrativa” constituye una auténtica novedad en la normativa urbanística balear. Este denominado “coste” no deja de ser lo que toda la vida se ha ido conociendo como tasa, y que la propia Ley de Haciendas Locales (RDL 2/2004) reconoce en su artículo 20 en los siguientes términos:

*“Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. “*

El coste de la actividad administrativa se determinará en cada administración mediante el correspondiente informe técnico-económico sobre la financiación de los servicios implicados que, en todo caso, cubrirá los siguientes gastos:

a) Todos los correspondientes a personal directamente destinado a tareas de protección de la legalidad urbanística.

b) Los causados por el mantenimiento de los medios necesarios para la actividad de inspección urbanística.

c) Los derivados de la ejecución de resoluciones judiciales en materia de disciplina urbanística, incluidas las responsabilidades patrimoniales que se deriven.

d) Los derivados de la ejecución subsidiaria de las órdenes de restablecimiento que se prevean realizar en cada ejercicio, a menos que también se prevea girar a la persona o personas responsables una liquidación provisional previa por el importe del coste de ejecución previsto.

e) Los originados por las inscripciones registrales que legalmente se tengan que practicar, incluidos los de solicitudes de notas simples que hagan falta para conseguirlas.

Vistos los términos en que se dispone la redacción del apartado, vemos que el coste va más allá que la denominada tasa.

En lo concerniente a lo dispuesto en la letra a) no existen problemas para determinar qué supuesto será, personal, el cual debe estar directamente relacionado con las tareas de protección de la legalidad urbanística. Entendemos que el coste irá determinado por el precio/hora de cada empleado que intervenga en el procedimiento. Cuestión más complicada será determinar cuántas serán las horas empleadas en un determinado expediente (no todos requieren el mismo estudio) o si simplemente se utilizará un criterio fijo por cada expediente, independiente del número de horas empleadas.

Lo dispuesto en la letra b), suscita más dudas, en tanto el mantenimiento de los medios necesarios para la actividad de inspección urbanística, no se detalla con el

suficiente grado de precisión. ¿Abarca el mantenimiento de vehículos o se extiende también a la adquisición de los mismos? ¿Los gastos de desplazamiento también se entienden encuadrados en este supuesto? Desde luego, precisa un cierto desarrollo reglamentario.

Lo establecido en la letra c) lleva a equívocos, por cuanto, “ex lege” las Administraciones públicas incurren en responsabilidad patrimonial, cuando concurren los supuestos previstos en las Leyes 39 y 40 del año 2015, esto es, la existencia de un daño, evaluable económicamente, y que exista una relación de causalidad entre el daño y la actuación de la administración, ya sea por funcionamiento normal o anormal de la misma, salvo en los casos de fuerza mayor, en los que no exista el deber jurídico de soportar el daño.

Por tanto, no se entiende bien la redacción de este apartado, en cuanto a la exigencia de una determinada responsabilidad patrimonial.

Lo previsto en las letras d) y e) no admiten dudas excesivas, sin perjuicio de la obligación establecida en la ley del suelo estatal, de inscripción registral de los expedientes de disciplina, obligación que el artículo 65 de la Ley del suelo estatal de 2015 atribuye a los municipios:

*“c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.”*

La omisión de tal supuesto dará lugar a la existencia de responsabilidad patrimonial, en el supuesto que no se lleve a efecto.

*“La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.”*

Desconocemos si la responsabilidad a la que hacía alusión la letra c) anterior referente a la responsabilidad patrimonial se refiere a tal supuesto. En tal caso, parecería un exceso del legislador atribuir la responsabilidad por un presunto incumplimiento de la Administración, al presunto infractor. Iría en contra de los principios generales de responsabilidad patrimonial de la Administración trasladar el tanto de culpa por su actuar negligente.

## 7. REGLAS PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD SANCIONADORA Y APLICACIÓN DE LAS SANCIONES

Aspectos como los siguientes, serán redactados en términos similares en la LOUS y la LUIB, con algunas cuestiones que han sido modificadas como los agravantes en la graduación de las sanciones:

- A) Anulación del acto o actos administrativos legitimadores como presupuesto de la exigencia de responsabilidad*
- B) Compatibilidad y carácter independiente de las multas*
- C) Infracciones concurrentes y continuadas*
- D) Exclusión de beneficio económico*
- E) Graduación de las sanciones*

En lo concerniente a la “graduación de las sanciones”, la LOUS introdujo una cierta objetivación que no figuraba en la LDU de 1990, donde se señalaban una serie de circunstancias como las siguientes:

*"3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:*

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración.*
- b) La naturaleza de los perjuicios causados.*
- c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme."*

Superada esta redacción por la LOUS, vemos que se expresan en términos parecidos tanto la LOUS como la LUIB. Sin embargo, apreciamos que determinados agravantes como el siguiente se ha eliminado:

**“b) El uso de violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargados del cumplimiento de la legalidad, o mediación de soborno, salvo que los hechos sean constitutivos de delito.”**

Entendemos que la eliminación de este supuesto se debía a la redacción disparatada del mismo, puesto que “el uso de violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre autoridad o funcionario, o mediación de soborno...se refiere a un tipo delictual, como el previsto en el 419 y siguientes del Código Penal ( Cohecho) como los delitos de coacciones que se definen como un delito contra la libertad, en virtud del cual una persona, usando la violencia, le impide a otra persona hacer algo que la ley no prohíbe,

o bien le obliga a hacer algo que esta persona no quiere, sea justo o injusto. El uso de la violencia, en base a lo afirmado por la doctrina y la jurisprudencia, hace referencia no sólo a la fuerza física en sí, sino también a la intimidación personal o la fuerza en las cosas.

Así:” *Se considera igualmente que los hechos son constitutivos de un delito de coacciones del art. 172 del Código Penal la actuación del acusado que de forma constante está coaccionando a los inquilinos para que hagan frente al pago de una renta que no les corresponde.*” (Audiencia Provincial de Tarragona, 23.12.2015).

Por tanto, no se entiende la “coletilla” consistente en establecer “salvo que los hechos sean constitutivos de delito” puesto que todo lo anterior ya es constitutivo de delito. En todo caso, atendido el carácter de “última ratio” del derecho penal, este supuesto quedaba desplazado si concurría un hecho de tal naturaleza.

En términos idénticos a lo dispuesto anteriormente, también se ha eliminado la “redacción Kafkiana que recogía la LOUS en el apartado siguiente:

“c) La manipulación de los supuestos de hecho, la declaración de datos falsos o incorrectos o la falsificación de documentos, salvo que los hechos sean constitutivos de delito.”

No se entiende qué falsificación de documentos o alteración de los hechos no puede ser constitutiva de delito, cuando el propio Código Penal lo establece en su artículo 390:

“1. Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, cometa falsedad:

1. ° Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial.
2. ° Simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad.
3. ° Suponiendo en un acto la intervención de personas que no la han tenido, o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieran hecho.
4. ° Faltando a la verdad en la narración de los hechos.

El siguiente supuesto previsto en la LUIB se refiere a “b) Cometer la infracción por persona a quien se haya impuesto con anterioridad una sanción firme por cualesquiera infracciones graves o muy graves de las establecidas en la presente ley en los últimos ocho años”.

La única novedad del presente supuesto se refiere al plazo, habiendo sido ampliado en 4 años más respecto a la redacción originaria de la LOUS.

Los dos siguientes supuestos previstos como “agravantes” en la LUIB, se redactan de manera casi idéntica a la LOUS, simplemente estableciendo el inicio de la medida agravante en infinitivo. “Iniciar” y “no observar”, donde antes figuraba en sustantivo “la iniciación” y “la inobservancia”. Comprendemos que este cambio en la redacción no supondrá ningún efecto para la calificación como “agravante” de la infracción.

“e) Iniciar los actos sin orden escrita del personal técnico titulado director y las modificaciones en su ejecución sin instrucciones expresas de este.

f) No observar las medidas cautelares de suspensión ordenadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.”

Por otro lado, se introducen varios supuestos que no venían expresamente recogidos en el apartado de “agravantes” en la LOUS:

“c) Ejecutar obras en edificios, construcciones o instalaciones respecto de las cuales se haya dictado una orden de restablecimiento de la realidad física alterada todavía no materializada, con conocimiento de esta circunstancia.

d) Transmitir a terceros, una vez iniciado el procedimiento, la propiedad de los bienes inmuebles afectados por la presunta infracción sin advertirles expresamente de su situación.”

En lo que concierne a este último supuesto, está claro que si existe obligación de la Administración de inscribir los expedientes de disciplina urbanística, el posible adquirente de un bien deberá verificar si existen cargas en el Registro de la Propiedad. Por tanto, no se entiende que también se considere agravante la no comunicación de tal hecho, cuando sería la Administración quien debe inscribirlo. Vemos que de acuerdo a la jurisprudencia, el “tercero de buena fe” no está exento de la obligación de derribar el bien

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 12 de mayo de 2006, manifiesta que:

*“Los terceros adquirentes del edificio cuyo derribo se ordena, o de sus elementos independientes, ni están protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ni están exentos de soportar las actuaciones materiales que lícitamente sean necesarias para ejecutar la sentencia; su protección jurídica se mueve por otros cauces. No están protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria porque éste protege el derecho real, que pervive aunque después se anule o resuelva el del otorgante o transmitente; pero no protege la pervivencia de la cosa objeto del derecho cuando esta, la cosa, ha de desaparecer por imponerlo así el ordenamiento jurídico”.*

Esta doctrina choca frontalmente con la de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que siempre vela por la protección del adquirente de buena fe, como resulta de sus resoluciones de fecha 1 y 6 de marzo de 2013, y con la del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, ya que en el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950,

firmado por España el 23 de febrero de 1978 y ratificado el 27 de noviembre de 1990, en su artículo 1 hace constar que "toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del Derecho Internacional."

El artículo 34 de la Ley Hipotecaria es claro: *"La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro"*

También la jurisprudencia de la Sala del TSJ (Sentencia 136/2015 de 3 de Marzo) de Baleares se ha hecho eco del concepto de terceros de buena fe, asumiendo la doctrina marcada por el Supremo. Oigamos que dice en sus términos bastantes:

*"4º.- Por último y en relación a los titulares de las viviendas, locales y garajes del edificio en cuestión, tampoco esa circunstancia ha de evitar la ejecución y restauración de la legalidad en los términos establecidos en la sentencia. En este caso el TS también ha resuelto en numerosas sentencias la incidencia que supone la existencia de terceros interesados durante la ejecución del fallo. Por todas dice la Sentencia de 26 de septiembre de 2006 (RJ 6665)*

*El que los propietarios, que forman parte de la Comunidad recurrente, tengan la condición de terceros adquirentes de buena fe carece de trascendencia a los efectos de impedir la ejecución de una sentencia que impone la demolición del inmueble de su propiedad por no ajustarse a la legalidad urbanística, pues la fe pública registral y el acceso de sus derechos dominicales al Registro de la Propiedad no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico, ya que los sucesivos adquirentes del inmueble se subrogan en los deberes urbanísticos del constructor o del propietario inicial, de manera que cualquier prueba tendente a demostrar la condición de terceros adquirentes de buena fe con su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad carece de relevancia en el incidente sustanciado.(...) frente a los deberes derivados del incumplimiento de la legalidad urbanística no cabe aducir la condición de tercero adquirente de buena fe amparado por el acceso de su derecho de dominio al Registro de la Propiedad, puesto que, conforme al principio de subrogación de los sucesivos adquirentes en el cumplimiento de los deberes impuestos por el ordenamiento urbanístico, la demolición de lo indebidamente construido no sólo pesa sobre quien realizó la edificación ilegal sino sobre los sucesivos titulares de la misma, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél hubiese podido incurrir por los daños y perjuicios causados a éstos"*

El siguiente "agravante" previsto en la normativa ya venía recogido, aunque no expresamente en el apartado correspondiente, en la LOUS. Ahora viene establecido con una redacción que puede llevar a ciertos equívocos.

Expresiva de lo que se entienden por circunstancias agravantes o atenuantes será la sentencia 155/2017 de 31 de marzo que refiere que si no concurren estas circunstancias, la sanción se impondrá en su grado medio:

“Así las cosas, la sentencia apelada, observando que la Administración no había motivado en la resolución impugnada la proporcionalidad de la sanción que impuso, la anula. Pero la sentencia apelada no sustituye la sanción máxima impuesta por la mínima sino por la media. Al respecto, la sentencia apelada se adentra hasta suplir la función valorativa encomendada por la Ley a la Administración competente para fijar la sanción. La sentencia pasa así a valorar por sí misma la sanción que merece la Sra. Clemencia, concluyendo que, a falta de concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes, la Sra. Clemencia merece una sanción del 150% del valor de las obras. Al respecto, la sentencia apelada explica lo siguiente: "Si tenim en compte que per a la pròpia definició del tipus sancionador configurat en l'article 47 LDU -i al qual ens hem referit abans- ja s'ha tingut en compte la greu pertorbació que per la zona ANEI poden representar les obres objecte de sanció, no sembla que aquesta mateixa circumstància (és a dir, la seva permanència en aquell lloc, sense procedir a la demolició i desmuntatge) es pugui considerar com a agreujant per a justificar l'aplicació del tipus màxim del 200 % de l'import de les obres; ni tampoc es pot considerar circumstància agreujant la reincidència que al·lega la representació processal de la demandada, ja que no era observable en el moment de la imposició de la multa, per raó del temps. No està, doncs, justificada l'aplicació de cap circumstància agreujant que pugui donar lloc a la quantia màxima de la sanció”.

Por otra parte, las circunstancias atenuantes o agravantes deben ser motivadas e inscritas en la resolución, como consecuencia directa e inmediata de motivar los actos administrativos, con mayor motivo los sancionadores. Muestra de ello la Sentencia del TSJ de Baleares de 18 de marzo de 2005 (Stc 237/2005):

*“Pues bien, en cuanto a lo primero, debe reconocerse que la resolución sancionadora no recoge ninguna de las agravantes descritas con las letras a) a g) del art. 34, por lo que de la indicada resolución no se desprende razón para acudir al importe máximo del tramo (del 50 al 100%). En el recurso de apelación de la Administración se dirá que sí concurre una agravante, en concreto la e) del art. 34: "no acatar las órdenes de suspensión de las obras e instalaciones emanadas de cualquiera de los órganos competentes en la materia". No obstante, a pesar de que pudiera ser cierta la concurrencia de dicha agravante, lo relevante es que no se cita en la resolución sancionadora y por ello falta motivación respecto a su posible aplicación. La falta de indicación de la misma correlativa falta de motivación no es indiferente desde el momento que implica privar al sancionado de poder discutir y combatir la una agravante que no se menciona, pero que se aplica.”*

Es decir, la falta de audiencia al interesado respecto a la posible agravante, es como si ésta no hubiera existido, según la reseñada sentencia, todo ello por la indefensión que le genera al interesado tal cuestión.

Para finalizar con la “graduación de las sanciones” propiamente dicha, se introduce un contenido por parte de la LUIB, que no aparecía en la LOUS:

*“Si no concurriera ninguna circunstancia agravante ni atenuante, la multa se impondrá necesariamente en el grado medio de la escala correspondiente.”*

Este artículo es fruto de la jurisprudencia de la Sala del TSJ de Baleares. Paradigmático de lo anterior será la sentencia 405/2016 de 6 de Julio, la cual cambió la sistemática existente hasta el momento, cambiando el criterio que había seguido la sala hasta entonces. Es desde luego una sentencia muy didáctica, explicando muy claramente el nivel de aplicación de las sanciones. Oigamos la sentencia:

*“La sentencia tras apreciar -erróneamente- que la franja sancionadora lo era la del art. 45 (del 50 al 100 % del valor de las obras), aprecia que debe imponerse el mínimo de la franja (el 50%). Tampoco es acertado el criterio de imponer la sanción mínima, pues el art. 34 ya regula los criterios de graduación de la sanción, conforme a los cuales, si concurre alguna circunstancia agravante, la sanción se impone en el grado máximo (art. 34.1); si concurre alguna circunstancia atenuante, la sanción se impone en el grado mínimo (art. 34, 2º); por lo que, finalmente, si no concurren circunstancias atenuantes o agravantes, por exclusión debe imponerse en grado medio.*

En nuestro caso, respecto a la sanción por las "otras obras", al reconocer la propia sentencia apelada que "no se acató la orden de suspensión del curso de la ejecución de las obras" ya concurría la circunstancia agravante del art. 34.1e) por lo que no podía sino imponerse la sanción en el tramo máximo (200 % del valor de las obras).

En la sentencia no se contiene explicación por la que se impone en el grado medio, con vulneración del art.34, 1º LDU.

Con respecto a las obras de la "balsa", la resolución administrativa apreció que al no concurrir circunstancias agravantes ni atenuantes, se imponía en el grado medio (150%). Criterio también acertado. En sentencia de esta Sala Nº 296 de 25 de mayo de 2016 (apelación nº 108/2016) hemos dicho al respecto.

## **8.- LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN, SIN AGRAVANTES NI ATENUANTES.**

El art. 45, a de la LDU prevé que se sancionará con multa del 50 al 100% del valor de las obras ejecutadas sin licencia cuando las realizadas superen en altura, volumen u ocupación, las permitidas en el Plan. Se impuso sanción del 75 % al considerar que no concurrían circunstancias agravantes ni atenuantes.

La recurrente considera que, si no hay atenuantes ni agravantes, o más concretamente, por la inexistencia de los segundos, debe imponerse sanción en grado mínimo, como así se indica en sentencia de esta Sala Nº 696 de 30 de septiembre de 2011 en recurso 189/2011:

*“En este punto, lo relevante es que no hemos hallado en el escrito de demanda la invocación de este argumento, por lo que la falta de respuesta al mismo en la sentencia, no puede ser tachada de incongruente.*

*En cualquier caso, y aunque la extemporánea invocación de un motivo de impugnación que debió realizarse en la instancia ya obliga a su rechazo, sin embargo*

*debemos precisar que rectificamos la doctrina contenida en aquella sentencia (la otra mencionada, la N° 381/2015 de 3 de junio , parte de supuesto distinto) por cuanto el juego del art. 34 LDU conduce al esquema siguiente: 1º) si concurre alguna circunstancia agravante, la sanción se impone en el grado máximo (párrafo 1º); 2º) si concurre alguna circunstancia atenuante, la sanción se impone en su grado mínimo (párrafo 2º); 3º) en consecuencia, si no hay ni agravantes ni atenuantes, debe imponerse en su grado medio ya que de lo contrario si se impone en su grado mínimo la sanción por infracción sin circunstancias modificativas, se equiparan incorrectamente a los casos en que concurren atenuantes."*

“g) Obstaculizar la potestad inspectora de la administración, impidiendo o dificultando el acceso a las edificaciones, construcciones o instalaciones de los inspectores, coaccionándolos, denegándoles información o documentación, o en los casos de los artículos 162.2.d) y 162.3.c) de la presente ley.”

Esa coacción ocasionaría la comisión de un delito, cuestión parecida a lo ya indicado “ut supra”, en tanto la coacción se encuentra plenamente tipificada en el Código Penal.

Llama la atención que la obstaculización de la potestad inspectora aparezca doblemente recogida como “agravante” y como infracción grave del artículo 163, siendo redactada en este último supuesto de la siguiente manera:

*“Obstaculizar el ejercicio de las funciones propias de la potestad inspectora a que se refiere el artículo 162 de la presente ley.”*

Por tanto, existiría una doble tipificación sobre un mismo hecho, “obstaculizar la potestad inspectora”, lo cual constituye una cierta redundancia.

## **9.-RELACIONES ENTRE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADAS.**

En lo que respecta a tales relaciones, obviamente se trata de procedimientos íntimamente relacionados, pero que no obstante, guardan sustantividad propia. Se trata de procedimientos que se basan en unos mismos hechos, sea realización de obras sin licencia, contraviniendo las condiciones de la licencia, bien de actos en ejecución o ya ejecutados.

Como manifiesta BLASCO ESTEVE “responden a finalidades diferentes: así, en el caso de las medidas de protección de la legalidad urbanística, se pretende conseguir la restauración del orden jurídico y de la realidad física que han sido alterados por la comisión de la ilegalidad, con lo que tienen un carácter fundamentalmente objetivo de reparación de algo que ha sido indebidamente transformado; por el contrario, en el caso de las medidas sancionadoras lo que se pretende es retribuir negativamente la conducta ilegal y culpable de las personas responsables de la comisión

de la ilegalidad urbanística, por lo que tienen carácter subjetivo. Por ello, hay que ser conscientes de que en la práctica pueden darse casos en que proceda adoptar uno de estos tipos de medidas, pero no el otro. ...Pero tampoco puede decirse que la separación entre ambos tipos de procedimientos sea completa y que no haya una cierta relación entre estos tipos de medidas y de procedimientos, ya que a veces dependen unos de otros. Así, por ejemplo, la existencia misma de ciertos tipos infractores requiere que las obras se realicen en contra de la ordenación urbanística, lo cual se determina precisamente en el procedimiento de legalización. Y, a la inversa, la revisión de una licencia urbanística sólo puede ser efectuada cuando sea constitutiva de una infracción urbanística grave o muy grave.”

Ha sido tradicional la confusión entre estos procedimientos, que sin embargo parece aclararse, otra vez más, a la luz de la jurisprudencia.

El artículo 186 de la LUIB introduce en su apartado primero lo siguiente:

*“Toda infracción urbanística dará lugar a dos procedimientos:*

*a) El procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística y de la realidad física alteradas.*

*b) El procedimiento sancionador.”*

Como decimos, son múltiples las sentencias que se significan sobre la diferenciación de ambos procedimientos. Sentencia 145/2017 de 30 de marzo del TSJ de Baleares:

*“Y lo cierto es que como ya indica la sentencia apelada estamos en un acto de disciplina urbanística de restauración de la legalidad urbanística dictado en el marco de un expediente de restauración de legalidad infringida, y no en el dictado de un acto de derecho sancionador.”*

En idénticos términos se expresa la sentencia 250/2017 de 13 de Junio del TSJ de Baleares:

*“A partir de la normativa y doctrina de esta Sala mencionadas más arriba, se colige que, en casos de construcciones sin licencia como se trata del aquí examinado, los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística, por un lado, y los procedimientos sancionadores, por el otro, aunque aparezcan vinculados - especialmente porque al presunto infractor se le concede un plazo de dos meses para la obtención, en su caso, de la legalización de las obras llevadas a cabo sin licencia. Sin embargo, el artículo 72 LDU no exige que anteriormente a tramitar o resolver un expediente sancionador, se haya concluido un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística. En el presente asunto, este procedimiento de demolición se incoó el 29 de abril de 2016, pero después fue declarado caducado en fecha 29 de diciembre de 2010. Como este Tribunal ya ha manifestado en otras ocasiones, se trata de procedimientos independientes y autónomos, si bien relacionados por la oportunidad*

que concede la Administración de solicitar legalizar las obras en un *determinado plazo.*”

Es oportuno referirse a la sentencia del TSJ de Baleares 267/2016 de 17 de mayo, que en alusión a otra de 20 de Julio de 2001 del mismo tribunal expresa las diferencias entre ambos procedimientos, ante la alegación de un infractor que pretendía que se resolviera previamente el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística al procedimiento sancionador, en este caso bajo el amparo de la LDU de 1990:

*"QUINTO. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANISTICA.*

*CUANTIFICACION DE LA SANCION.*

*Alega el recurrente que no podía iniciarse el procedimiento sancionador sin previamente haber concluido el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística. Así se desprende, según su argumento, del último párrafo del art. 72 de la Ley 10/1990 al fijar el procedimiento sancionador "como continuación al expediente de demolición o reconstrucción instruido".*

*No obstante, lo cierto es que dicho precepto no exige que se haya concluido el expediente de restablecimiento de legalidad ya que la expresión "continuación" es posible respecto al iniciado pero no concluido, como por ejemplo si se ha acordado la demolición pero todavía no se ha ejecutado.*

*Además, el precepto se inicia con la expresión "Independientemente de la resolución de demolición o de reconstrucción, las infracciones urbanísticas cometidas contra lo dispuesto en esta Ley darán lugar a la imposición de sanciones pecuniarias". La independencia entre los dos procedimientos es obvia por cuanto procede la sanción, aunque no haya finalizado el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, ya que la única vinculación posible deriva del transcurso del plazo de los dos meses concedido para la solicitud de licencia.*

*Concretamente, y para el caso de la infracción prevista en el art. 27.1.b) como es el caso, la única interdependencia entre los procedimientos radica en el hecho de si se ha solicitado o no la legalización en el plazo de los dos meses concedidos para ello. Así por ejemplo el art.45 previene que serán sancionados con multa del 50 al 100% del valor de la obra ejecutada aquellos que realicen o hayan ejecutado obras de edificación en las condiciones siguientes:*

*f) Que aunque sean legalizables, no se solicite la legalización en el plazo fijado por la Administración."*

Por ello, vistas, entre otras, las anteriores sentencias, se redactó el apartado segundo del artículo 186 de la LUIB:

*“a) Instruir y resolver conjunta y simultáneamente, con la posibilidad de agrupar los siguientes actos administrativos:*

*i. Una única resolución de inicio que incluya la iniciación del procedimiento de restablecimiento y la del procedimiento sancionador.*

*ii. Una única propuesta de resolución que incluya la propuesta de restablecimiento y la propuesta de sanción.*

*iii. Una única resolución final que incluya la resolución del procedimiento de restablecimiento y la resolución del procedimiento sancionador.*

*b) Iniciar en primer lugar el procedimiento de restablecimiento y con posterioridad el procedimiento sancionador.”*

Otra cuestión que aparecía erróneamente recogida en la LOUS, era la mezcla de conceptos o disfunción terminológica entre dos conceptos, lo cual ya fue objeto de crítica de autores como BLASCO ESTEVE, de esta forma el reconocido profesor señala “En este punto, hay que decir ya que en la LOUS se produce una disfunción terminológica clara: en la terminología tradicional de la legislación estatal y de la doctrina, esta consecuencia general y esta potestad de la Administración ante la comisión de una ilegalidad urbanística se denominaba “Protección de la legalidad urbanística”, la cual se descomponía en dos subespecies de medidas de reacción:

(i) la restauración del orden jurídico infringido, lo cual supone una actuación puramente jurídica (sea anular los actos administrativos ilegales que se hayan producido, o sea producir un acto administrativo habilitante si no lo había). Esta actuación jurídica siempre precede a la reposición de la realidad física alterada, que sigue después.

(ii) la reposición de la realidad física alterada a su estado original, lo que supone una actuación material en el plano de los hechos, aunque requiere a la vez de un título habilitante, como puede ser por ejemplo una orden de demolición. Así lo reconocía el RDY y la LDU Balear de 1990 (art. 25) y, con carácter general, la LRJPAC prevé asimismo la reposición de la situación física alterada por la ilegalidad. Como he dicho antes, esta actuación material es posterior a la restauración del orden jurídico infringido: primero hay que restaurar el orden jurídico y, como consecuencia de ello, hay que reparar el orden físico, es decir, reponer la realidad física alterada.

Sin embargo, la LOUS mezcla continuamente el género con las especies, siguiendo a la Ley andaluza 7/2002...se mezcla indebidamente el género (protección de la legalidad urbanística) con una de las especies (el restablecimiento o restauración del orden jurídico infringido), cuando seguramente se estaba refiriendo a las dos especies (o bien a todo el género). Este defecto de sistematización aparece de manera reiterada en el CAP. V del Título VII.”

La propia exposición de motivos de la LUIB reconoce tal “error” señalando “La disciplina urbanística, que siempre ha sido entendida como el conjunto de medidas sancionadoras y de restablecimiento de la legalidad y de la realidad física que se tienen

que adoptar ante las infracciones urbanísticas, se engloba en un único título, en contraposición con la ley precedente, donde aparecía dividida en dos.

La deficiente sistemática y terminología de la LOUS, que mezclaba continuamente conceptos como los de protección de la legalidad urbanística, restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada, obliga a rehacer todo el contenido de este título”

## 10.-SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Una de las cuestiones que se modifica con la LUIB es el plazo para cortar los suministros energéticos, así como para paralizar las obras que se estuviesen realizando, reduciéndose el plazo de 48 horas a 24 horas. Ya 48 horas eran suficientes para considerar una medida tan drástica como es suspender unas obras, porque una cosa es paralizar unas obras que carecen de título habilitante y otra muy distinta que presuntamente no se ajuste al planeamiento una licencia de obras, o que se realice una obra contraviniendo los requisitos de la licencia. Todo ello, sin dar audiencia de ningún tipo al presunto infractor. Me parece un exceso del legislador reducir este plazo a tan solo 24 horas, puesto que ya el existente de 48 era suficiente para que no se construya un edificio de cuatro plantas.

Otro aspecto novedoso que incluye la LUIB en su artículo 187 es el siguiente:

*“En caso de que en el momento de notificar la orden de suspensión en el lugar de las obras o usos no se encuentre presente ninguna persona relacionada con la ejecución, el personal de la administración podrá colocar en un lugar visible un cartel informativo de la suspensión, donde se hará constar expresamente la fecha y la hora en que se cuelga el cartel y que el transcurso del plazo de 24 horas a partir del momento de la colocación del cartel sin que se haya cumplido la orden habilitará el precinto de las obras, instalaciones o usos.”*

Vemos que este cartel constituye el “auténtico BOE” del procedimiento disciplinario urbanístico. Así como la Ley de Procedimiento Administrativo exige que se realicen dos notificaciones, siendo efectuadas estas en dos períodos diferentes, sea de mañana o de tarde, en el ámbito disciplinario balear esta cuestión parece menor, con lo cual, la Administración podrá suspender las obras, mediante la colocación del cartel. Esto es directamente “Kafkiano”. Señala directamente “in fine” el presente apartado “y que el transcurso del plazo de 24 horas a partir del momento de la colocación del cartel sin que se haya cumplido la orden habilitará el precinto de las obras, instalaciones o usos.” ¿Cómo va a incumplir ninguna orden si no tiene conocimiento de la misma?, ¿y si el cartel lo colocan el viernes a las 3.30 de la tarde, se entiende suspendida la obra a las 3.30 del sábado? ¿Dónde queda la labor indubitada, diligente y probada de la Administración de localizar a los supuestos infractores?

Fuera de bromas, desde luego parece existir una contradicción evidente con el artículo 42 y siguientes de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo, puesto que

prácticamente no se deja margen de reacción alguno al presunto infractor, pudiendo existir ciertamente una indefensión en el procedimiento, susceptible de ser alegada por los interesados.

En cuanto a la consideración de la suspensión de las obras, puede tener dos consideraciones:

Un acto de trámite cualificado, que puede ser impugnado a tenor del art. 25 LJCA, o puede ser incluso considerada como un acto definitivo o resolución del breve procedimiento de suspensión (STSJ de Madrid de 30 de Junio de 2011).

El TSIB lo consideró como acto de trámite cualificado en la sentencia 14.03.1996, pero debe quedar claro que en la impugnación sólo se puede cuestionar la concurrencia de los presupuestos fácticos o requisitos previstos para dictar la suspensión, sin entrar en el tema de fondo.

En mi opinión debe ser un acto de trámite cualificado, en tanto no parece que tenga cabida en la definición que señala el artículo 52 de la Ley 7/1985, en su apartado 2:

“2. Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2. Letra a) del número 2 del artículo 52 redactada por el apartado 1 del artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

b) Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

c) Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.”

Sí tendría encaje dentro de los supuestos que marcaba el antiguo 107 LRJPAC y actual 112 de la Ley 39/2015, puesto que según dichos artículos son actos de trámite los actos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, con lo cual, en mi opinión sería más defendible esta primera opción que la postura mantenida por el Tribunal madrileño.

## **11.-PROCEDIMIENTO RESTABLECIMIENTO.**

En este apartado serán tratadas las cuestiones principales que atañen al procedimiento, a la vista de la jurisprudencia que en los últimos años se ha ido pronunciando sobre la cuestión.

Es oportuno referirse a la sentencia 239/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 8 de abril, que desgrana todos los conceptos, que, ahora sí, aparecen diferenciados en la LUIB:

*“Antes de analizar la cuestión concreta relativa a la interpretación del informe, interesa efectuar unas precisiones previas:*

*1ª) Ante la comisión de una infracción urbanística, debe distinguirse entre lo que son las consecuencias sancionadoras (imposición de multas), de lo que son las medidas de la protección de la legalidad urbanística, comprendiendo éstas últimas, tanto las necesarias para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, como en su caso también la reposición de la realidad física alterada.*

*3ª) En la determinación del modo en que estas medidas pueden afectar al importe de la sanción, es obligado efectuar una distinción entre lo que es el restablecimiento del orden jurídico perturbado, de lo que es la reposición de la realidad física alterada.*

Lo primero se mueve en el ámbito puramente jurídico y al objeto de restaurar la legalidad formal. Para el caso, mediante la presentación y obtención de licencia de legalización.

Lo segundo —reposición de la realidad física alterada—, se mueve en el plano de la actuación material, y se logra normalmente mediante la demolición de obras que no sean legalizables o de la reconstrucción de lo ilegalmente destruido.

Tanto la anterior LDU 10/1990 como ahora la LOUS 2/2014, regulan de forma separada la incidencia de la restauración de la legalidad y de la reposición de la realidad física alterada, sobre la cuantía de la multa.

Distinta era la operatividad de la reposición de la realidad física alterada y así se indicaba en el art. 72, 2º de la LDU que "Sin perjuicio de lo que establece el art. 33, el hecho de que el infractor restituya la realidad física alterada a su estado anterior, dentro del plazo previsto en el apartado primero del art. 67, dará lugar, a instancia de la persona interesada, a la condonación del 80% de la sanción impuesta". En lo que ahora importa, y para ello era necesaria la previa distinción entre medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y medidas de reposición de la realidad física alterada, el art. 72, 2º LDU sólo opera en el segundo caso, es decir, de restitución de la realidad física al estado anterior dentro del plazo concedido por la administración conforme al art. 67 (orden de demolición o reconstrucción).

Lo mismo ocurre ahora con la LOUS 2/2014. El restablecimiento del orden jurídico perturbado mediante la legalización solicitada en plazo se premia con reducción de la multa en un 95 %, y en un 80 % si la legalización se solicita fuera del plazo otorgado, pero antes de la imposición de la sanción (art. 177, 2º LOUS). La reposición

de la realidad física alterada también tiene efectos favorables: reducción de la sanción en un 90 % si se realiza antes de la imposición de la sanción (art. 177, 2º LOUS) y reducción al 80% si se realiza después, pero dentro del plazo fijado en la orden de reposición de la realidad física alterada (art. 152, 2º LOUS). Aunque no lo indique el precepto, en este último supuesto (reducción 80 %) se ha de incluir la reposición efectuada después de la imposición de sanción, pero antes de que se formalice requerimiento de plazo para reposición.”

A diferencia de la LOUS, la LUIB recoge más ampliamente el tema, no obstante, nos referiremos a ello en sus aspectos más relevantes. De esta forma, la LOUS dedicaba los artículos 150-154 mientras que la LUIB se refiere a ello en los artículos 187-196.

### 11.1 Legalización de usos ilegales.

La legalización de los usos ilegales, pretende que la Administración se ahorre una serie de trámites, que desde luego son costosos en toda la tramitación administrativa que conlleva, con lo cual deja a la voluntad del infractor que se realice “ex ante” la actuación de adecuación al ordenamiento jurídico.

*“Pero esta disfunción tiene su justificación en que la bonificación lo que pretende es incentivar el cumplimiento voluntario de obligaciones, liberando a la administración de los costosos y farragosos procesos de ejecución subsidiaria. En definitiva, peculiar aplicación de técnicas de fomento al infractor como respuesta a la insufrible realidad: la incapacidad administrativa para lograr que se obedezcan sus órdenes de reposición y, singularmente, las de demolición. Así, la bonificación de que tratamos sólo es posible cuando con ello se evita la demolición subsidiaria. Si esta demolición no era necesaria -por legalización de todas las obras- no tiene sentido bonificar con una reducción de la multa aquella actuación que no se llevará a cabo, por innecesaria. El infractor que puede corregir la falta mediante la legalización sin demolición, tiene su específica bonificación: la del art. 46,1º LDU y, ahora, la del art. 177,2º LOUS.” (TSJ Baleares 239/2015)*

El artículo 189 de la LUIB trata la cuestión, otorgando, al igual que la LOUS, un plazo de 2 meses para legalizar la situación al orden anterior:

*“1. Las personas responsables de los actos o de los usos ilegales estarán siempre obligadas a reponer la realidad física alterada, o a instar a su legalización dentro del plazo de dos meses desde el requerimiento hecho por la administración.” (TSJ Baleares 239/2015).*

La jurisprudencia ha establecido que este plazo de dos meses para legalizar la situación interrumpe el plazo a efectos de caducidad del expediente.

La sentencia 666/2016 de 29 de diciembre del TSJ de Baleares señala:

*“TERCERO: Y no mayor éxito ha de tener la apelación respecto a la apreciación de la caducidad del expediente que declara la sentencia de instancia. Tanto el Ayuntamiento apelante como la sentencia del Juzgado coinciden en que el plazo de caducidad es de un año, plazo que ha de tenerse en cuenta que no correrá durante el plazo de dos meses de que dispone el afectado para solicitar la legalización de las obras. Esta es la doctrina sentada por esta Sala de forma reiterada y constante en sentencias nº 440/2014 de 18 de septiembre entre otras en la que decíamos:*

*“En este punto no cabe sino reiterar la doctrina de esta Sala, contenida en las sentencias aludidas en la apelada (Ss. TSJIB de 16.12.2008; 19.01.2010) en el sentido de que el trámite derivado del necesario requerimiento de legalización, interrumpe el plazo de caducidad. Interrupción que, como mínimo será de dos meses, que es el plazo de que dispone conforme al art. 65. 1º de la LDU, pero como indica ésta última sentencia, también puede extenderse " hasta que el interesado comunique a la autoridad urbanística autonómica que no ha atendido el requerimiento de legalización” (Sentencia 666/2016 de 29 de diciembre TSJ. Baleares).”*

En lo que respecta al apartado segundo del artículo 189 LUIB, al igual que comentamos anteriormente con los propietarios de “buena fe”, la obligación de legalizar no se extingue, sino que se transmite a terceros adquirentes o sucesores de los responsables, cuestión que ya había sido abordada por la jurisprudencia:

*“2. Las obligaciones de reponer y de legalizar se transmitirán a las terceras personas adquirentes o sucesoras de las personas responsables, que quedarán subrogadas en la misma posición que estas, sin perjuicio de las acciones civiles que, en su caso, puedan ejercer entre ellas”.*

Por otra parte, en lo que respecta a INCOMPATIBILIDAD MANIFIESTA ENTRE LAS OBRAS REALIZADAS Y LA ORDENACIÓN APLICABLE, debo suscribir las palabras emitidas por BLASCO ESTEVE (pág. 813):

*“Hay que tramitar un procedimiento de legalización aunque sea abreviado. En efecto, resulta claro que la Administración no puede en ningún caso adoptar medidas de reposición de la realidad física de plano, ni tener la absoluta seguridad de que las obras o los usos no son legalizables, dada la trascendencia irreversible que pueden tener las medidas de reposición. Pues bien, salvo casos extremos esa seguridad sólo puede obtenerse de un examen detallado y cuidadoso de las obras o usos realizados, por una parte, y del análisis de la ordenación aplicable, por otra. Ello exigirá sin duda los pertinentes informes técnicos y jurídicos de los servicios municipales. Por otra parte, la propia Ley exige que se dé audiencia al interesado, el cual tiene sin duda el derecho de proponer pruebas y de que éstas se practiquen por la Administración (art 80 LRJPAC). ¿Qué ocurrirá si el interesado presenta en este caso una solicitud formal de legalización, acompañada de todos los documentos preceptivos---proyecto técnico, etc.---? Entiendo que la Administración no tiene otra opción más que la de tramitar dicha solicitud por los cauces ordinarios.”*

Coincidimos con el citado autor en tanto es evidente que una medida tan drástica requiere un procedimiento al efecto, por la propia indefensión que ello generaría al afectado.

La misma STSJIB 24/2010 citada reconoce a este respecto lo indicado anteriormente:

“En realidad, en materia de urbanismo lo ilegal raras veces aparece pacíficamente como clara, evidente y manifiestamente incompatible con la ordenación urbanística, con que tenemos que concluir que la omisión de ese trámite (de legalización) no es exigible y prevalece así la garantía de defensa del interesado, esto es, que la previa demolición no impida la prueba, siempre fundamental para impugnar, sea el acuerdo de demolición o sean las sanciones pecuniarias impuestas”

Por ello, BLASCO ESTEVE concluye “también en estos casos hay que tramitar un procedimiento de legalización, aunque sea más o menos extenso, a fin de demostrar que existe verdaderamente esa incompatibilidad manifiesta entre las obras realizadas y la ordenación urbanística aplicable.”

## **11.2 Restablecimiento de la realidad física alterada.**

Este procedimiento está más desarrollado que en la LOUS. En el supuesto que se produzca el incumplimiento de la legalización de los actos que perturbaron el ordenamiento jurídico, se iniciará el procedimiento de restablecimiento de la realidad física alterada.

Al igual que indicaba la LOUS, la LUIB manifiesta que el plazo para proceder a la demolición será de dos meses. Así “El plazo mencionado incluirá el de ejecución de las tareas materiales indicado en la propuesta de restablecimiento y el plazo de que disponga la persona interesada para presentar ante el ayuntamiento el proyecto de restablecimiento, que no podrá exceder de dos meses”.

Se incluye otra cuestión novedosa en la LUIB, como es la no sujeción a licencia, en ciertos casos, de las demoliciones, en el supuesto de una orden de restablecimiento ya dictada o de un procedimiento de restablecimiento ya iniciado, tal y como establece el procedimiento previsto en el artículo 193 de la LUIB:

*“a) El proyecto de restablecimiento recibirá el visado previo del colegio profesional correspondiente si incluye obras de demolición de edificaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.d) del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.*

*b) El proyecto de restablecimiento se presentará ante el ayuntamiento, junto con la documentación que el planeamiento urbanístico municipal pueda exigir a este tipo de proyectos. Una vez presentada la documentación completa, el ayuntamiento dispondrá*

*del plazo de un mes para comprobar si el proyecto contiene toda la documentación e información que la normativa vigente exige a un proyecto de restablecimiento. En todo caso, el ayuntamiento no solicitará ningún informe o autorización sectorial a otras administraciones u organismos públicos, dado que el proyecto tendrá como único objeto restablecer las cosas a un estado preexistente.*

*Transcurrido este plazo sin que el órgano municipal competente notifique a la persona interesada una resolución en contra, empezará a contar el plazo de ejecución de las obras de restablecimiento que figura en la orden de restablecimiento, o que figura en la resolución de inicio del procedimiento de restablecimiento si el proyecto se presentara durante la tramitación de este procedimiento pero antes de que se dicte la orden de restablecimiento. Si el órgano municipal detectara, transcurrido el plazo de un mes, que el proyecto no contiene toda la documentación e información requeridas, el ayuntamiento ordenará la paralización inmediata de las obras y requerirá la presentación de un nuevo proyecto que haya subsanado los incumplimientos detectados.*

*c) Los municipios podrán establecer el cobro de una tasa por las tareas administrativas que genera la tramitación del proyecto de restablecimiento, en especial por la emisión de los informes necesarios para constatar si el proyecto contiene toda la documentación e información requeridas por la normativa aplicable.*

*d) En caso de que la orden de restablecimiento haya sido dictada o que el procedimiento de restablecimiento haya sido iniciado por una administración distinta de la municipal, una vez elaborado, y en su caso visado, el proyecto de restablecimiento y antes de presentarlo ante el ayuntamiento, la persona interesada solicitará de aquella administración la emisión de un informe, que se regirá por las siguientes reglas:*

*i. Se adjuntará a la solicitud de informe un ejemplar del proyecto.*

*ii. El informe tendrá por objeto constatar si los actos o usos que se pretendan restablecer con el proyecto abarcan la totalidad de los que son objeto del expediente de infracción urbanística.*

*iii. La administración emisora dispondrá del plazo de un mes para emitir y notificar el informe, transcurrido el cual, sin haberlo recibido, la persona interesada ya podrá presentar el proyecto ante el ayuntamiento.*

*iv. La administración emisora notificará el informe a la persona solicitante y también al ayuntamiento para su conocimiento.”*

### **11.3-Acción demolición.**

Dentro del restablecimiento de la realidad física alterada, concretamente de la demolición, ha habido un problema que ha suscitado numerosa controversia, y este no es otro que el plazo para ejercer la acción de demolición.

Desde luego que el duro y arduo trámite que lleva a la finalización de un expediente de disciplina urbanística, después de que el político de turno reciba en su despacho al infractor, y tras haber realizado las alegaciones pertinentes, de las más variadas ( mi vecino tiene otra casa igual al lado, los técnicos del Ayuntamiento me dijeron que podía hacerlo, etc.), y que el político no haya decidido dejarlo dormir en un cajón ( ya hablaremos de la caducidad), finalmente el expediente llega a su fin con la resolución adoptada por el concejal de urbanismo, la Junta de gobierno o el alcalde/sa si no ha delegado la competencia en materia urbanística.

Son numerosas las excusas para no proceder a la demolición, siendo el principal, el mantener una edificación con el correspondiente negocio, como por ejemplo así lo dispone la STC 97/2011 18 de febrero de dos mil once. No obstante, este “interés” cede ante el interés general de protección de la legalidad urbanística:

*“Trasladando esas consideraciones al caso que nos ocupa, es claro que a la hora de ponderar los intereses en conflicto no puede ignorarse que el interés público demanda el restablecimiento de la legalidad urbanística y la no persistencia de una construcción que ha sido ejecutada sin la preceptiva autorización de la Administración autonómica y sin licencia municipal. Pues bien, frente a ese interés público innegable, y partiendo de que la recurrente no ha negado ni cuestionado siquiera la falta de autorización autonómica y de licencia municipal, queda necesariamente relegado a un segundo plano el interés privado en el mantenimiento de la edificación y en la continuación de la actividad de hostelería que allí se desarrolla”*

Pues bien, una vez alcanzado ese trámite queda el último, iniciar la demolición. No son pocas las Administraciones que se “duermen” en este trámite, y no son pocas las alegaciones que se han expuesto en este sentido.

La última reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, concretada esta vez en la Ley 42/2015 en vigor desde el día 7 de octubre de 2015, ha traído entre sus novedades la modificación del art. 1964.2 del Código Civil, que establece una reducción significativa del plazo de prescripción de las acciones personales sin plazo especial señalado, pasando de 15 a 5 años.

Dicha modificación de calado afecta a la actual prescripción de las obligaciones de hacer derivadas de órdenes administrativas decretadas en el marco de un procedimiento de disciplina urbanística, tales como los requerimientos de legalización, u órdenes de derribo, cuando lo edificado resulta ilegal e ilegalizable.

Esta doctrina ya venía siendo admitida por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de enero de 2008, descartando la posible aplicación del plazo de 15 años contenido en el art. 1964 del código civil (plazo que había sido acogido en sentencias anteriores) tal y como señala CABA:

De este modo concluye el Tribunal:

*“Ahora bien, dicha doctrina debe ser matizada después de la entrada de la LEC/2000 donde en su artículo 518 referente a la caducidad de la acción ejecutiva fundada en sentencia judicial o resolución arbitral se establece que “La acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso o en resolución arbitral caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los **cinco años** siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución.” Por tanto, tras la entrada en vigor de dicho texto legal ya no es necesaria la interpretación analógica del art. 1964 del Código Civil al regularse expresamente el plazo de caducidad de cinco años. Si bien no es necesario que un órgano jurisdiccional sancione un acto administrativo para que el mismo sea ejecutivo, no por ello se puede entender que la Administración no tiene plazo alguno para llevar a cabo la ejecución de sus propios actos, ya que ello vulneraría el principio de seguridad jurídica, por lo que de acuerdo con la doctrina jurisprudencial antes descrita deberá estarse al plazo establecido en el art. 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para la ejecución de aquellos actos administrativos dictados con posterioridad a la entrada en vigor de dicho texto legal, siempre que la ley de aplicación no establezca otro plazo, tal como ocurre en el presente caso en que la orden de demolición es de fecha 16 de enero de 2001. De acuerdo con la anterior doctrina jurisprudencial expuesta, y tal como se ha manifestado en la sentencia objeto de apelación, es evidente que a la vista de la fecha de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de fecha 11 de marzo de 2003, la acción para proceder a demoler las obras abusivamente realizadas no ha prescrito.”*

No obstante, con carácter supletorio, ya quedaba más concretado el plazo de cinco años contenido en el art. 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

*“... La acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del Tribunal o del secretario judicial que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso, en resolución arbitral o en acuerdo de mediación caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los **cinco años** siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución...”*

Hasta la aparición del apartado que nombraremos con posterioridad, en Baleares imperaba la doctrina establecida por el Supremo (plazo para el ejercicio de la acción 15 años). No obstante era habitual confundir, o querer hacer confundir, el plazo para resolver el expediente, con el plazo para ejercitar la acción. Concluido un expediente, disponías de 15 años para demoler la construcción, obra o edificación que fuese.

Así lo disponían, entre otras, la sentencia del TSJ de Baleares nº 537/2010 de 15 de junio:

*“Respecto al plazo prescriptivo, la parte considera que es el de ocho años del artículo 73 de la LDU, con lo que habría finalizado ese plazo a contar desde la fecha en que se adoptó el acuerdo de demolición por la Gerencia de Urbanismo. La Sala considera que ese plazo no es correcto, por cuanto la prescripción del artículo 73 que consagra un plazo de ocho años, afecta a la acción de la administración para perseguir la restitución de la legalidad alterada o infringida, transcurrido el cual, ya no es*

*posible declarar esa ilegalidad y conseguirla restauración de la legalidad infringida. Pero en este caso esa actuación administrativa ya se ha producido con el dictado del Acuerdo de Gerencia de Urbanismo de 28 de diciembre de 1994 que ordenó la demolición de unas obras ilegales en la vivienda que hoy es propiedad del recurrente. Y la legalidad de ese Acuerdo viene confirmada en sentencia firme de esta Sala dictada el 29 de octubre de 1998, por lo que la administración dispondrá del plazo quincenal para poder hacer efectivo ese derecho reconocido en sentencia a tenor del artículo 1964 del Código Civil. Plazo donde el día a quo es el de la firmeza de la sentencia dictada”.*

Es importante resaltar el cambio de doctrina que se estableció con la sentencia 381/2015 de 3 de junio del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, que hasta la fecha venía defendiendo la postura que la acción de demolición no estaba sujeto a plazo de prescripción, utilizando la conocida doctrina del “Donde dije digo, digo Diego”. En estos términos se manifestaba:

“Esta Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, ha venido manteniendo que la orden de demolición, como acto no sancionador sino inserto en procedimiento de reposición de la realidad física alterada, no estaba sujeto a plazo de prescripción.

Lo afirmamos en sentencias de fechas 15.10.99 (rec. 87/1998), 29.10.99 (rec. 698/1999), 30.05.00 (rec.682/1997), 02.06.08 (rec. apel. 77/2008) y 11.05.2009 (rec. apel. 39/2009).

En esta última, con cita de las anteriores se argumentaba:

*“Por lo que concierne a la caducidad, debe destacarse, como señala la sentencia apelada, reproduciendo la Sentencia de esta Sala de 30 de mayo de 2000, que la eficacia de un acto administrativo puede quedar demorada o suspendida (artículo 57.2 de la Ley 30/92) o quedar anulada por efecto de su revisión administrativa (artículos 102 y siguientes) o por el resultado de recursos administrativos y judiciales. Pero mientras no se produzca alguno de tales supuestos que priven de eficacia al acto administrativo, éste seguirá siendo eficaz y sin que el mero transcurso del tiempo sea causa, en sí misma, de pérdida de eficacia.*

*La caducidad opera en el procedimiento administrativo cuando se produce una paralización antes de llegar a este acto final, pero en nuestro caso el Decreto de demolición ya está tomado y ha adquirido firmeza, por lo que no cabe caducidad alguna. Los actos posteriores serán actos de ejecución para los que no hay plazo de caducidad o prescripción por la simple razón de que serán meros actos ejecutivos de un acto administrativo definitivo y firme que ponía fin a la fase declarativa del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.*

*Desde el momento en que se ordena la demolición, siempre se está obligado al cumplimiento de dicha orden, y el cese de la obligación no puede quedar supeditada a que la Administración se decida o no a dar cumplimiento a sus obligaciones subsidiarias de ejecución forzosa, ya que, con independencia de ello, el infractor debe*

*proceder a la demolición y el hecho de que la Administración no ejercite su facultad de ejecución subsidiaria, no le libera de aquél deber.*

*Por ello, no se puede compartir que "prescribiera" o quedase de algún modo ineficaz la orden de demolición firme, por el simple hecho del transcurso del tiempo sin proceder a su ejecución, sin que ello implique una cercenación de los principios de eficacia de la actuación administrativa, de interdicción de la arbitrariedad, ni tampoco de seguridad jurídica, constitucionalmente consagrados".*

No obstante, vista determinadas sentencias del Supremo que sentaron un cambio de doctrina en este aspecto, se tuvo que modificar el criterio de la Sala, como así lo tuvo que manifestar en las siguientes líneas (todo ello, antes de la modificación anteriormente comentada del año 2015):

*"Pues bien, entendemos que el mencionado criterio lo debemos rectificar por otro más acorde con doctrina del Tribunal Supremo que si bien ya se había apuntado en una antigua sentencia de 5 de junio de 1987, dicha doctrina se ha consolidado por otras posteriores como la de 25 de marzo de 2002 (rec. 1017/1999).*

*En particular, las sentencias del TS de 25 de noviembre de 2009 (rec 6237/2007 ) y 29 de diciembre de 2010(rec.500/2008 ), en relación al plazo de caducidad de la acción para instar la ejecución de una sentencia firme que acordaba la demolición de una obra, indican que debe estarse al plazo general de 15 años del Código Civil, por lo que es evidente que carece de sentido mantener que la orden de demolición acordada por la Administración no esté sujeta a plazo de eficacia, mientras que sí lo esté la que emana de órgano jurisdiccional.*

*Son los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3º de la CE) los que motivan que a falta de legislación específica al respecto (la norma urbanística autonómica o subsidiaria estatal) o a falta de norma reguladora del procedimiento administrativo general, se acuda en último término al plazo de prescripción de los quince años que, para las obligaciones personales, establece el art. 1.964 del Código Civil. Es decir, el destinatario de la orden de demolición tiene obligación de cumplirla durante al menos 15 años y la inactividad de la Administración durante este plazo, no realizando actuaciones tendentes a exigir dicho cumplimiento, provoca la extinción de la obligación del que recibió la orden."*

En lo que respecta a la ejecución subsidiaria, cabe decir que se ha producido un cambio en la normativa, ya que allá donde la LOUS (artículo 153) decía que se podría ejecutar subsidiariamente por la Administración en cualquier tiempo, por parte de la LUIB (artículo 194) este plazo se reduce a 15 años, en términos similares a lo dispuesto por el artículo 1964 del Código Civil:

*"Se establecerá un plazo máximo de 15 años para la ejecución subsidiaria de la orden de restablecimiento por parte de la administración. Este plazo se iniciará el día que adquiera firmeza la resolución que ordene el restablecimiento, y se interrumpirá con cualquier acto administrativo formal tendente a la ejecución de la orden. Se*

*consideran actos administrativos tendentes a la ejecución de la orden de restablecimiento, entre otros, la imposición de multas coercitivas o la resolución de inicio del procedimiento de ejecución subsidiaria. Una vez producida la interrupción, volverá a empezar el plazo de 15 años mencionado.”*

Desde luego, si atendemos a razones de Seguridad Jurídica (artículo 9,3 Constitución Española), supone una medida más correcta que aquella que figuraba en la LOUS. Ahora bien, si ya a la Administración “le cuesta” que lo tramite el ciudadano, y en su caso, proceda a demoler la construcción o edificación correspondiente, no menos le costará llevarlo a cabo ella por sus propios medios, donde normalmente tendrá que licitar la demolición, con todo el procedimiento contractual que conlleva...por tanto 15 años hasta parecerán pocos, por todas las “trabas” que pueden ir surgiendo “por el camino”.

#### **11.4. Caducidad del procedimiento de demolición.**

Previa a la demolición propiamente dicha, se encuentra el expediente que debe servir de fundamento y motivación para proceder a tal hecho. Ya hemos dicho en líneas anteriores que la acción en sentido estricto era costosa, sin embargo ya avanzábamos que el procedimiento era igual o más de infructuoso.

En todo caso la caducidad, si efectivamente se ha producido, supone la “muerte” del expediente administrativo, a diferencia de la prescripción que supone la “muerte” de las infracciones urbanísticas en todo caso. Ante tan luctuosos acontecimientos cabe no obstante que se “reviva” al “muerto” en el caso de tratarse de una caducidad. Habrá que tomar en consideración qué documentación se introduce, en el caso de reiniciar un nuevo expediente. Así lo expresa la sentencia 666/2016 de 29 de diciembre. La sentencia analiza el proceder administrativo y concluye que, si bien es posible mientras la acción no esté prescrita, reiniciar el expediente administrativo declarado caducado, no lo es menos, que deberá en su caso hacerse salvaguarda de aquellas actuaciones que fueran de interés guardar, o bien practicar nuevas.

El Tribunal Supremo se refiere a la caducidad citando al efecto la de 21 de diciembre de 2015 que cita a su vez otras de ese mismo Alto Tribunal en el que se declara que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente puede y debe fundarse en los mismos documentos que con el valor de denuncia determinaron la actuación del expediente, pudiéndose salvaguardar determinadas actuaciones que deberán detallarse expresamente, e incluso practicar nuevas actuaciones si así se desea pero lo que no cabe es que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

La Sentencia del TSJ de Baleares nº 375/2016 de 21 de junio explica con detalle y claridad la posibilidad de utilizar documentación de un procedimiento caducado:

*“Ciertamente declarada la caducidad de un procedimiento administrativo en el que se ejercitan potestades sancionadas o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen por falta de la resolución expresa en el plazo legalmente establecido (art. 44,2 de la LRJPC), las consecuencias legalmente previstas son el archivo de las actuaciones y que el procedimiento caducado no sirva para interrumpir los plazos de prescripción. Pero sin perjuicio de ese proceder, si no ha prescrito la infracción presuntamente cometida, puede la Administración incoar unas nuevas actuaciones de comprobación referentes a los mismos hechos. El Tribunal Supremo en sentencias de 1 de octubre de 2001, 5 de noviembre de 2001 así lo permiten y en la de 24 de febrero de 2004 y en la citada por la sentencia apelada de 21 de diciembre de 2.015 se señala:*

*"a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 (dos), 15 de octubre de 2001, 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.*

*Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.*

*Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.”*

Por tanto, habrá que tomar en consideración que la redacción de decretos que sirvan de inicio a un expediente sancionador o de demolición no se realice sobre actas inexistentes o que no se hayan conservado, puesto que puede afectar directamente al derecho de defensa de los interesados. Así lo indica la sentencia n.º 666/2015 de 29 de diciembre:

*“El error o transcripción errónea que el Ayuntamiento sostiene, no es un error formal subsanable, sino un error muy relevante y sustantivo, que acarrea sus consecuencias. De un lado el Decreto dictado alude a un Acta nueva, que se ha demostrado inexistente, y en cambio, en el expediente se adjunta el Acta de 24 de agosto de 2009, que no se salvaguardó en el Decreto de 14 de febrero de 2011, y debió*

*hacerse tal mención expresa y salvaguarda. Ese olvido, o el error de considerar un acta nueva aquella que en verdad no lo era, determina que, al final, en el expediente iniciado nuevamente, no exista prueba y constancia de cuáles son en verdad las obras que se han hecho y se reputan sin licencia. Y ello tiene su trascendencia tanto para lo que afecta al Decreto que pretende la restauración de la legalidad urbanística, como obviamente a la Resolución que impone una sanción por ese proceder, puede debemos señalar que el expediente de restauración de legalidad no tiene carácter sancionador, como sí lo tiene el expediente que persigue y sanciona aquellas conductas tipificadas en la ley como constitutivas de infracción urbanística.”*

El artículo 195 de la LUIB aparece redactado de conformidad, una vez más, de la jurisprudencia dictada por la Sala del TSJ de Baleares:

“1. El plazo máximo para notificar la resolución expresa que se dicte en el procedimiento de restablecimiento será de un año, a contar desde la fecha de la iniciación.”

La sentencia 380/2015 de 3 de junio del TSJ de Baleares expresa el plazo de caducidad. Veamos:

“Se dicta resolución en fecha 29/06/2007 ordenando la demolición. La resolución anterior fue notificada al Sr. José Ignacio el 18 de julio de 2007. Por lo que hay que concluir que, no había transcurrido el plazo de un año en el procedimiento para la restauración de la legalidad urbanística. Y es así, en aplicación de la anterior doctrina de nuestro Tribunal Superior, pues se interrumpió el plazo de un año cuando se le otorgó el plazo de dos meses para instar la licencia, hasta que el Ayuntamiento de Santa María de la Salut contesta el 18/12/2006. “

De acuerdo con el apartado 2 del nombrado artículo 195 LUIB, existen una serie de supuestos que suspenden la caducidad, como son:

1.-El plazo de dos meses para solicitar la licencia de legalización.

STSJIB N° 839 de 5 de diciembre de 2012 en rec. ap. 180/2012) en el sentido de que *el trámite derivado del necesario requerimiento de legalización, interrumpe el plazo de caducidad. Interrupción que, como mínimo será de dos meses*, que es el plazo de que dispone conforme al art. 65,1° de la LDU, pero como indica ésta última sentencia, también puede extenderse " hasta que el interesado comunique a la autoridad urbanística autonómica que no ha atendido el requerimiento de legalización, o bien que el Ayuntamiento hubiera denegado la licencia solicitada".

2.-La presentación de la solicitud de licencia de legalización ante el ayuntamiento. El plazo de caducidad quedará suspendido desde la fecha de presentación y hasta que el ayuntamiento no resuelva expresamente esta solicitud o se produzca el silencio administrativo. Sin embargo, en caso de que el procedimiento de restablecimiento sea instruido por una administración distinta de la municipal, la suspensión se iniciará el día en que la persona interesada o el ayuntamiento le

comuniquen que se ha presentado la solicitud, y se levantará el día en que se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

i. La persona solicitante de la licencia o el ayuntamiento comunique formalmente a la administración instructora la resolución expresa de la solicitud de legalización.

ii. El ayuntamiento comunique expresamente a la administración instructora que se ha producido el silencio administrativo que corresponda, derivado de la falta de contestación de la solicitud dentro del plazo legalmente establecido.

iii. Transcurran 6 meses desde la fecha de inicio de la suspensión sin que se haya producido ninguna de las dos circunstancias anteriores y sin que el ayuntamiento haya comunicado a la administración instructora qué motivos de legalidad impiden resolver expresamente la solicitud y qué motivos de legalidad impiden la producción del silencio administrativo.

Sentencia del TSJ de Baleares N° 458/2004 de 4 de junio:

"Si el interesado quiere hacer valer la caducidad debe haber evidenciado un especial celo en la tramitación del expediente de legalización ya que no puede olvidarse que sobre el infractor recae la carga de legalizar la obra iniciada sin licencia o al margen de ésta si la caducidad del procedimiento es un mecanismo corrector de la inactividad de la administración que lo tramita, este correctivo no ha de entrar en juego cuando la inactividad, dilación o entorpecimiento, procede del interesado (caducidad provocada) o de otra administración distinta, como en el caso el Ayuntamiento que ha de tramitar el expediente de legalización que ha de preceder a la resolución sancionadora o de reposición de la realidad física alterada."

Cabe plantearse, ¿Si ha transcurrido el plazo de dos meses para legalizar se puede solicitar licencia?

Según las sentencias del TS de 22.06.1993 y 24.02.1988 "sería de todo punto absurdo que unas obras que pudiesen ser legalizadas fuesen demolidas porque se haya pedido su legalización extemporáneamente"

Por tanto, es obvio que se podría realizar, simplemente existiría una "penalización" en lo concerniente a la bonificación por subsanación en plazo, bajando el porcentaje del 95% al 80%.

En cuanto a la tramitación del procedimiento de legalización sigue los mismos trámites que para las aprobaciones de licencias, órdenes de ejecución o comunicaciones previas que deban ser otorgadas, inclusive si se requiere cualquier informe sectorial de tipo medioambiental, como pueda ser una evaluación de impacto medioambiental.

3.-La presentación del proyecto de restablecimiento ante el ayuntamiento. El plazo de caducidad quedará suspendido desde la fecha de presentación hasta la fecha de finalización del plazo improrrogable para ejecutar el restablecimiento que figura en la resolución de inicio del procedimiento de restablecimiento.

Así la Sentencia 380/2015 de 3 de junio del TSJ De Baleares indica:

*“Pues bien, no puede tener acogida la alegación del actor de que debió estar finalizado y notificado el expediente el 1 de abril de 2007, pues existen una serie de actuaciones que se realizaron por el propio Sr. Jose Ignacio, como es la presentación del proyecto y su ulterior verificación por parte de la administración municipal, que no culmina como se ha dicho hasta diciembre de 2006. Y en la fecha de 18/07/2007 en la que se notifica la resolución, no se había producido la caducidad. Se desestima la alegación de caducidad invocada.*

*Presentado proyecto de legalización por el interesado al Ayuntamiento, no se comunicó al Consell Insular, con lo que ya se produce el primer entorpecimiento al procedimiento imputable al aquí recurrente, que no puede tener efectos beneficiosos para el que pretende buscar la caducidad. El Consell Insular no tiene conocimiento de la presentación del proyecto de legalización (proyecto de ampliación almacén agrícola) hasta que se lo comunica el Ayuntamiento en fecha 6 de junio de 2006, por lo que el procedimiento debe entenderse interrumpido, al menos, hasta esta fecha. Una vez que el Consell Insular conoce la existencia de la solicitud de licencia, la interrupción se ha de mantener hasta el momento en que se conozca si se ha obtenido o no licencia, toda vez que la resolución sobre la demolición y la resolución sobre la sanción, dependerán de la concesión o no de la licencia pretendida. Y nuevamente aquí se produce entorpecimiento al Consell Insular, tanto del Ayuntamiento que le oculta el estado del expediente relativo a la licencia, como del particular -verdadero interesado en la obtención de la licencia de legalización- que nada informa al respecto. No es hasta el 19 de diciembre de 2006 cuando el Ayuntamiento informa al Consell que la mencionada solicitud de licencia, de fecha 19 de abril de 2006 " no ampara les obres abans esmentades objecte de l'expedient d'infracció urbanística". Con ello rechazamos el argumento de la parte apelante en el sentido de que el Consell Insular, a la vista del acta de inspección de 28 de junio de 2006, ya pudo conocer el carácter ilegalizable de las obras, por lo que -según la parte apelante- pudo haber reiniciado el procedimiento a partir de este momento. Entendemos que no es así, porque si estaba pendiente pronunciamiento municipal, que es el originariamente competente para la concesión/denegación de la licencia, es perfectamente lógico que, antes de resolver, se le pregunte a la administración municipal el sentido de su decisión. Y así se hizo, se le preguntó (20.11.2006) y el Ayuntamiento contestó (19.12.2006), quedando a partir de entonces liberado el obstáculo que provocó la interrupción del procedimiento.”*

4º La solicitud del informe previsto en el artículo 193.1.d) de la presente ley. El plazo de caducidad quedará suspendido desde la fecha de presentación de la solicitud de informe y durante el plazo de un mes establecido para su emisión y notificación. Si la notificación se produjera antes del transcurso de este plazo, el plazo de caducidad se reanuda en la fecha de la notificación.

Así en palabras de NIETO: “lo verdaderamente importante en todo caso es que el momento de la iniciación de la caducidad es el acto de la incoación del

procedimiento, es decir, que no cuenta el tiempo dedicado a las informaciones y diligencias previas, que además, no están sujetas a caducidad.” (NIETO: Derecho administrativo sancionador, cita, pág. 556.)

## 12.-ACCIÓN PENAL

Aunque de modo breve, será tratado de manera somera, la última acción de la que se dispone, en el supuesto que fallan todos los mecanismos contemplados en la normativa administrativa.

Los delitos contra la Ordenación del patrimonio se encuentran regulados en el Código Penal dentro del Título XVI rubricado "*De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente*", en el Capítulo I "*De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo*", artículos 319 y 320 CP.

La reforma operada por LO 1/2015, de 30 de marzo apenas ha afectado a estos delitos que permanecen intactos tras la misma a excepción del artículo 319.3 CP, con relación a la medida accesoria de demolición de obra, que incorpora un supuesto de suspensión temporal de la misma, no previsto antes de la citada reforma.

Será necesario tener también en cuenta la abundante normativa de carácter autonómico y municipal existente en esta materia y la legislación estatal sobre suelos, habida cuenta las remisiones conceptuales y normativas que efectúa el Código Penal a la regulación administrativa.

Se distinguen dos tipos delictivos:

### **Delito urbanístico.**

Se castiga la urbanización, construcción o edificación, no autorizable llevada a cabo sobre:

- Suelo especialmente protegido, (tipo agravado art.319 CP).
- Suelo no urbanizable común (tipo básico art.).

Delito de **prevaricación urbanística**, que castiga tres acciones:

- La prevaricación urbanística en los informes de expedientes urbanísticos, art.320.1 CP.
- Omisión de la inspección art. 320.1 CP
- La prevaricación urbanística en los actos administrativos de contenido urbanístico, art. 320.2.

En lo concerniente a la inactividad de la Administración local, los propios Tribunales de Justicia han contemplado, con pesadumbre, que los Ayuntamientos no han sido muy proclives en su defensa por la protección del medio ambiente. Los Tribunales se han manifestado en los siguientes términos «Decepcionante es comprobar,

por no utilizar términos más severos sobre la actuación permisiva del Ayuntamiento...» (Audiencia Provincial de Cádiz (Sección 1ª). Sentencia de 27 marzo 2007 (JUR 2007\202778). o bien como «la Administración puede y debe hacer mucho más en este campo, actuar con mayor celeridad y en labores de prevención, ya que cuenta en la actualidad con mecanismos preventivos de gran potencialidad» (Audiencia Provincial de Cádiz (Sección 1ª). Sentencia de 16 octubre 2007 (JUR 2008\236790) o Audiencia Provincial de Cádiz (Sección 4ª) Sentencia de 9 mayo 2012 (JUR 2012\390255).

“Por último no deja de causar estupor que en el supuesto de autos estemos en presencia de una vivienda ilegal y sin embargo no exista inconveniente por parte del Ayuntamiento [...] en que por parte del acusado se provea a dicha vivienda de energía eléctrica y agua potable, [...]”. (Audiencia Provincial de Cádiz (Sección 4ª) Sentencia de 31 marzo 2008 (JUR 2008\23471)

Ilustrativa es la sentencia de la SAP de Málaga (Audiencia Provincial de Málaga (Sección 2ª) Sentencia de 28 mayo de 2007 (JUR 2007\359016). que viene a señalar el carácter “inductor” del Alcalde por lo que aprecia la existencia de error de prohibición en el acusado, o la SAP de Soria (Audiencia Provincial de Soria (Sección 1ª) Sentencia de 27 julio de 2007 (JUR 2008\7233). en la que curiosamente se absuelve al Alcalde de un delito de prevaricación del artículo 404 del Código Penal, en la modalidad de comisión por omisión por no paralizar la obra cuando se da la circunstancia de que éste vive enfrente del acusado y de la obra ilegal, pues entiende el Tribunal que no está obligado a intervenir pese a su conocimiento de la ilegalidad, sino media denuncia o actuación de oficio de la Administración. Y es que se llega al punto, cómo señala la SAP de Jaén (Audiencia Provincial de Jaén (Sección 1ª) Sentencia de 21 enero de 2009 (JUR 2009\164818). de que «siendo concedora la Administración Local de la existencia de una urbanización en la zona y teniendo la facultad de impedir la realización de obras, percibe tributos a través del Impuesto de Bienes Urbanos para una vez consolidada la situación trasladar la responsabilidad de restaurar el medio ambiente a los Tribunales».

Como señala la SAP de Baleares (Audiencia Provincial de Islas Baleares (Sección 2ª) Sentencia de 11 julio de 2011 (ARP 2011\1052) el legislador articuló los delitos contra la ordenación del territorio «debido, si no a la desidia, sí a la impotencia o a la ineficacia de la Administración (del procedimiento administrativo sancionador) para cortar los abusos y los desmanes, así como la anarquía, que en este ámbito del medio ambiente y también de la ordenación del territorio venían a ser algo frecuente e indeseable».

Como señala RODRÍGUEZ ALMIRÓN, se deben arbitrar unos mecanismos de control sobre los municipios, indicando el autor, con una medida más drástica aún, que se debe despojar de competencias a los municipios. Así, en palabras del autor “se debe controlar a responsables municipales a fin de controlar que efectivamente cumplan con su obligación de control de la legalidad urbanística, llegando a despojar de las

competencias urbanísticas a los municipios que no las ejerzan de una manera responsable.

En este sentido, ya se están comenzando a alzar algunas voces que abogan por limitar las competencias urbanísticas a los municipios de menor población, pues es difícil llevar a cabo actuaciones de disciplina urbanística en las poblaciones pequeñas, por lo complejo de las relaciones de vecindad. Llegados a este punto sería necesario plantearse incluso la posibilidad de reformar la Constitución y despojar a la CCAA de parte de las competencias urbanísticas que ésta les otorga en aras de una conseguir una uniformidad legislativa en todo el territorio nacional.

Soy de la opinión que la normativa urbanística debería de ser única y homogénea para todo el territorio nacional, con independencia que nos encontremos en Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, o cualquier parte de España, no es admisible el caos actual en el que estamos sumidos con diecisiete legislaciones diferentes. Entiendo que los hechos diferenciadores han de venir constituidos exclusivamente por la ordenación fáctica establecida en los PGOU y los Planes de Ordenación Territorial, pero no en las normas por las que se rigen. Así, deberían de ser comunes las categorías de suelo, los conceptos, las diferentes denominaciones, y las vías para elaborar, aprobar, y ejecutar los diferentes instrumentos de planeamiento tanto generales como de desarrollo y la gestión urbanística. Sería aconsejable que estos instrumentos de planeamiento y desarrollo estuvieran sujetos a las normas estatales, y a la aprobación de las Comunidades Autónomas.

### 13. CONCLUSIONES

Por lo recogido a lo largo del presente trabajo, es claro y evidente que la labor efectuada por el legislador no ha traído los frutos esperados, siendo colaboradores “necesarios” los gestores que han contribuido al caos en materia medioambiental, así como determinados funcionarios que se han prestado a “dejar dormir” expedientes en algunas mesas.

Es desolador que haya existido cierta connivencia en la no tramitación de los expedientes, todo ello debido a los argumentos ya expuestos “ut supra”.

La ordenación del territorio, al ser un bien jurídico de contenido plural, con evidentes connotaciones de protección de ambientes paisajísticos, entornos rurales y bienes de interés histórico o cultural, no ha sido objeto de la protección adecuada. Es precisamente por esa obligación que tenemos todos de protegerlo, así como que ninguno es propiamente titular de esos bienes jurídicos, que la protección del Medio ambiente ha sido la crónica de un fracaso anunciado.

La tan manida “acción pública”, la cual ha servido para justificar la posibilidad de poder denunciar las infracciones urbanísticas, no ha sido suficiente para luchar contra los desmanes urbanísticos.

Así desde luego, esta “acción pública” no servirá para justificar que se demore en el tiempo la misma, tal y como señala la jurisprudencia balear (sentencia 1179/2010 de 29 de diciembre):

*“El hecho de que el recurrente haga uso de la acción pública que el Derecho español establece en materia de urbanismo no equivale, sin más, a la apertura indefinida de la acción judicial que ese Derecho reconoce contra las actuaciones procedentes de órganos de poder público que agoten la vía administrativa: la del recurso contencioso-administrativo. Las importantes dificultades de establecimiento del dies a quo o fecha inicial para el cómputo del término legal de dos meses que fija el artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional determina, desde luego, que cualesquiera dudas vigentes en este ámbito han de solventarse por la vía de alcanzar una decisión judicial lo más favorable al ejercicio del derecho de la tutela judicial efectiva (sobre ello existen, como es muy conocido, abundantes pronunciamientos jurisprudenciales procedentes tanto del Tribunal Constitucional como de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).”*

Por tanto, es evidente que un adecuado control de la disciplina urbanística, y los bienes jurídicos que ésta protege, pasan por una descentralización, de tipo territorial, al albur de lo que está sucediendo en Mallorca con la cesión progresiva de competencias en materia disciplinaria urbanística.

Es de abalar las medidas que están tomando los alcaldes de los diferentes municipios de la isla de Mallorca, cediendo sus competencias en la citada materia, así como es digno de reconocimiento la dotación de medios personales y materiales que se está atribuyendo por parte del Consell de Mallorca a su Agencia de Disciplina Urbanística.

Con una lectura rigurosa de las diferentes memorias aprobadas por esta Agencia, se toma constancia de la evolución que ha ido tomando la cuestión disciplinaria en la isla de Mallorca, y desde luego animamos que así siga siendo.

Las otras islas (Menorca ya lo hace con su Consorcio creado al efecto) deben tomar ejemplo de lo dispuesto en Mallorca, que esperemos sirva para la adecuada protección del Medio Ambiente.

Es evidente que una comunidad como Baleares, cuya economía depende casi exclusivamente, directa o indirectamente del turismo, debe proteger su territorio si no quiere que “la gallina de los huevos de oro” se acabe muriendo de éxito. Uno de los estandartes de la economía Balear es precisamente su paisaje, y éste debe ser protegido si se quiere continuar con la prosperidad de la que dispone Baleares.

Esperemos por tanto que los futuros gobiernos sigan promoviendo la defensa del territorio, puesto que de esta manera se verá beneficiado no solo el Medio ambiente sino todos los ciudadanos de las Islas.

#### LISTADO ABREVIATURAS:

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

LRJ: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

TRLS 2015: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

LUIB: Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears

LOUS: Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo

LDU: Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística

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

CE: Constitución Española, 1978

TEBEP: 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

CP: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

STC: SENTENCIA

TSJ: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

SAP: SENTENCIA AUDIENCIA PROVINCIAL



## **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SEGURIDAD. DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA**

José Luis COLOM PLANAS

*Director de Auditoría y Cumplimiento Normativo  
Entidad de Certificación del Esquema Nacional de Seguridad AUDERTIS*

*Trabajo de Evaluación presentado en el Curso: Cómo diseñar e implantar una  
Administración Local sin papeles (II edición)*

### **SUMARIO:**

1. El dinamismo de la sociedad actual (entendiendo el contexto)
2. La Administración electrónica o e-Administración
  - 2.1 Los objetivos últimos de la Administración electrónica
  - 2.2 Una nueva realidad social para la Administración electrónica
  - 2.3 Principios generales respecto a la Administración electrónica
  - 2.4 La Agenda Digital
3. Principio de Seguridad. Imprescindible en la e-Administración
  - 3.1. Seguridad según las leyes 39/2015 y 40/2015
  - 3.2. El Esquema Nacional de Seguridad (ENS)
  - 3.3. El ENS como palanca para cumplir también con el RGPD
4. El Esquema Nacional de Interoperabilidad
5. Epílogo
6. Bibliografía

### **1. EL DINAMISMO DE LA SOCIEDAD ACTUAL (ENTENDIENDO EL CONTEXTO)**

La tecnología ha arraigado con fuerza en todas nuestras vidas siendo cada vez más difícil, si no imposible, mantenernos apartados de ella. Esta relación se justifica, siempre desde mi personal parecer, ya que la tecnología, más que poseer un valor intrínseco en sí misma, actúa como un catalizador de la evolución social y como tal debe ser entendida, aceptada, controlada y desmitificada.

Para refrendarlo, solo tenemos que ver cómo las nuevas tecnologías han cambiado la manera de trabajar, el modo de comunicarse, la forma de aprender e incluso de relacionarse. Y el Derecho está para regular y proteger estos avances de modo que sean sostenibles en el tiempo y aporten valor efectivo a la sociedad que, en el caso que nos ocupa, son los ciudadanos.

Derecho y Sociedad es un binomio intrínsecamente indivisible, ya que el primero es necesario para preservar la convivencia de las personas en la sociedad. Ésta debemos entenderla como el espacio donde el individuo se desarrolla física e intelectualmente, como un ser completo que es, interactuando con los demás directamente o sirviéndose de la tecnología. Y las Administraciones públicas son un actor más.

Así las cosas, es necesario que el Derecho esté permanentemente emparejado con la realidad social, lo que significa que debe acompañarla en su evolución para preservarla, pero nunca para ser un obstáculo a su evolución misma.

En otras palabras, las leyes deben ser coherentes con la realidad social a la cual regulan. Deben encauzar el uso de la tecnología preservando los derechos de las personas, sin que sea esta regulación un freno para la innovación. En esta línea se expresó ya en 2013 NEELIE KROES, comisaria de la Agenda Digital y Vicepresidenta de la Comisión Europea, en su intervención en el IAPP Europe Data Protection Congress en Bruselas.

## **2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA O E-ADMINISTRACIÓN**

### **2.1 Los objetivos últimos de la Administración electrónica**

Los objetivos últimos de la e-Administración son lograr una Administración más cercana al ciudadano en tiempo y lugar, llevar a cabo la tan reclamada Transformación Digital para aumentar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos administrativos, e incluso generar nuevas oportunidades de negocio digital para las empresas del territorio, a partir de los datos abiertos (open-data) como matería prima.

La modernización de las Administraciones públicas debe ser el resultado de un proceso estudiado y razonado, de manera que seamos capaces de innovar transformando los servicios proporcionados, o creando nuevos, manteniendo lo que funciona bien y adaptando todo lo que pueda mejorarse, así como siendo conscientes de los recursos con los que contamos y las limitaciones a las que nos enfrentamos. Se puede y podemos innovar mucho y bien. Los ciudadanos y la mejora en los servicios prestados se presentan como el propósito último de la Transformación Digital que, como afirma ANTONIO IBAÑEZ de la Junta de Castilla y León, es el medio, no el fin.

## 2.2 Una nueva realidad social para la Administración electrónica

Como afirma VICTOR ALMONACID, quién forma parte del Comité de Imparcialidad de la entidad en la que ejerzo mi desempeño profesional: *“con las nuevas leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA) y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJ), respectivamente - el procedimiento electrónico es el único, ya que los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36 LPA).*

*Además, el procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad (art. 71 LPA, “Impulso”). Como vemos, la LPA no deja lugar a dudas: los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada. Además, el Registro es electrónico (art. 16), al igual que el Archivo (art.17), todo ello sin perjuicio de los “derechos electrónicos” de las personas (art. 13)”.*

Está claro que este “nuevo” escenario es consecuencia lógica de las cada vez mayores presiones sociales de la ciudadanía frente a la Administración pública, la cual ha de ser ágil, accesible desde cualquier lugar y dispositivo, y en cualquier momento. En un reciente debate que mantuve en un foro de CEMCI hacía notar que los llamados “milenials”, los nativos digitales nacidos a partir del año 2000, adquirieron la mayoría de edad en 2018. No se trata de una simple anécdota o curiosidad cronológica, sino la consolidación de una forma de entender la sociedad actual de la que el Sector Público no puede sentirse desarraigado.

No obstante, la entrada en vigor de algunos preceptos de las leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico se ha prorrogado hasta 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el al Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, por el que se modifica la disposición final séptima de la Ley 39/2015 para ampliar en dos años el plazo inicial de entrada en vigor de las previsiones relativas a la puesta en marcha de la Administración electrónica. Como dice GERARDO BUSTOS, Subdirector general del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: *“Para unos este aplazamiento es una desgracia. Para otros el reconocimiento de una realidad. Apostemos por valorar la conveniencia de convertir el retraso en una oportunidad para hacer las cosas bien y llegar a 2020 en las mejores condiciones para un arranque íntegro de la Administración electrónica”.*

### 2.3 Principios generales respecto a la Administración electrónica

Como constan en el preámbulo de la Ley 40/2015, son conocidos los principios de funcionamiento y actuación de las Administraciones Públicas de responsabilidad, calidad, seguridad, accesibilidad, proporcionalidad, neutralidad y servicio a los ciudadanos. En ese mismo preámbulo se contempla también como principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. Ese principio tiene su desarrollo, pese a ser una norma jurídica anterior, en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Como señala en su art. 2, sobre principios generales, el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, sometido a trámite de información pública el 23 de mayo de 2018, el Sector Público deberá respetar los siguientes principios en sus actuaciones y relaciones electrónicas:

a) *Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas, para garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por las personas y por el sector público, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos, el sector público utilizará estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado. Las herramientas y dispositivos que deban utilizarse para la comunicación por medios electrónicos, así como sus características técnicas, serán no discriminatorios, estarán disponibles de forma general y serán compatibles con los productos informáticos de uso general, y no restringirán el acceso de las personas a los servicios electrónicos.*

b) *Principio de usabilidad, por el que se promueve que el diseño de los servicios electrónicos esté centrado en el usuario, de forma que se minimice el grado de conocimiento tecnológico necesario para el uso del servicio.*

c) *Principio de proporcionalidad en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones electrónicos.*

A pesar de que el legislador no ha incluido un principio con identidad propia, básico a mi entender cuando hablamos de servicios prestados a la ciudadanía apoyados en medios electrónicos, como es el principio de seguridad, al menos lo ha incardinado dentro del principio de proporcionalidad para destacar que la seguridad total no existe, igual que no existe el riesgo cero, y debe dotarse la seguridad necesaria a los trámites electrónicos tras analizar y evaluar los referidos riesgos. Es un hecho corroborado a lo largo del tiempo que nadie usa aquello en lo que no confía.

Todo ello sin menoscabo de los principios generales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a las leyes y al Derecho en sentido amplio.

## 2.4 La Agenda Digital

Uno de los seis objetivos básicos de la Agenda Digital, concretamente el tercero, es mejorar la e-Administración y adoptar soluciones digitales para una prestación eficiente de los servicios públicos. Tiene como fin incrementar la eficacia y eficiencia de nuestras Administraciones y optimizar el gasto público, manteniendo al mismo tiempo unos servicios públicos universales y de calidad. La participación ciudadana y la utilización de canales electrónicos para la comunicación entre ciudadanos, empresas y Administraciones son factores clave por los que la Unión Europea ha apostado decididamente.

Para desarrollar este objetivo la Agenda Digital establece el desarrollo de un Plan de Acción de Administración Electrónica de la Administración General del Estado que permita acercar la Administración a ciudadanos y empresas, incrementar los niveles de uso de la administración electrónica, racionalizar y optimizar el empleo de las TIC en las Administraciones Públicas, aumentar la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas y romper la brecha digital que separa geográficamente el centro de la periferia.

Se definen una serie de sub-objetivos y líneas de actuación, entre las que citaré:

- Avanzar hacia una Administración integrada en la sociedad con servicios públicos de calidad centrados en ciudadanos y empresas. Para ello, una de las líneas de actuación concordante con el objeto de este estudio consiste en *“Garantizar la implantación del Esquema Nacional de Seguridad, reforzar las capacidades de detección y mejorar la defensa de los sistemas clasificados de conformidad con las actuaciones previstas en la Estrategia Española de Ciberseguridad”*.
- Incrementar el uso de los servicios públicos electrónicos por parte de ciudadanos y empresas. Una de cuyas líneas de actuación para lograr este objetivo es *“Facilitar los mecanismos de identificación y autenticación frente a la Administración”*, como una de las cinco dimensiones de la seguridad contempladas en el ENS (confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad y trazabilidad).

## 3. PRINCIPIO DE SEGURIDAD. IMPRESCINDIBLE EN LA E-ADMINISTRACIÓN

### 3.1. Seguridad según las leyes 39/2015 y 40/2015

Ya en el art. 13 LPA sobre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se señala que *“Quienes de*

*conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos: (...) h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*

Del mismo modo el art. 16 LPA habla tanto del Registro Electrónico General de cada Administración, como los registros electrónicos de cada Organismo, en el sentido de que deben cumplir las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal que, como ha dejado claro la AEPD y comentaré más adelante, coincidirán con las dispuestas por el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

A su vez, el art. 17 LPA, sobre el archivo de documentos, señala que “*Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión*”, y también que “*Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados*”. Es más que evidente la convicción del legislador de que el Esquema nacional de Seguridad es el garante de las medidas de seguridad que se requieren para proteger a la Administración Electrónica.

Únicamente matizar, respecto a los atributos de la seguridad en general, entendidos como bien jurídico a proteger, que existen tres dimensiones universalmente reconocidas y dos más que adiciona el ENS. Las tres primeras son confidencialidad, integridad y disponibilidad. Las dos adicionales autenticidad y trazabilidad. En consecuencia, cuando el art. 17 LPAC habla de calidad, ésta corresponde al autor del documento original; cuando lo hace de protección se está refiriendo al conjunto de las 5 dimensiones –seguridad en sentido amplio–; y cuando habla de conservación, podríamos entenderlo como un caso extremo de disponibilidad en el tiempo manteniendo la integridad.

El art. 27 LPA, sobre validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas, señala que “*Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas: a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento. (...)*”.

El art. 3.2 LRJ, sobre principios generales, señala: *“Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados”*.

El art. 38 LRJ, sobre la sede electrónica, señala que *“Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad”*. Vemos que se introducen al menos dos principios nuevos respecto a los analizados anteriormente: El principio de transparencia, entendiendo el legislador que la sede electrónica es el marco ideal para poder ejercerla de forma plena, y el principio de publicidad, única forma de poner en conocimiento de la ciudadanía aquello que ofrece la Administración y a lo que tiene derecho.

Ese mismo artículo 38 LRJSP señala que *“Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias”*, denotando que seguridad y funcionalidad son complementarias y necesarias para ofrecer cualquier servicio público de calidad.

El art. 46 LRJ, sobre archivo electrónico de documentos, considera la seguridad de forma análoga a como hemos visto lo hace el art. 17 LPAC.

El art. 151 LRJ, sobre transmisiones de datos entre Administraciones Públicas, señala: *“Cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad”*. Continúa el legislador insertando el contenedor en el contenido, ya que las dimensiones básicas de la seguridad hemos visto que son confidencialidad, integridad y disponibilidad”. Por otro lado, relaciona acertadamente interoperabilidad con seguridad como disposición inexcusable.

Y llegamos al art. 156 LRJ, sobre Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, dónde se da una definición de cada uno, desarrollados respectivamente en los Reales Decretos 4/2010 y 3/2010, respectivamente, transcrita del art. 42.2 de la derogada ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP).

### **3.2. El Esquema Nacional de Seguridad (ENS)**

Como se define en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJ), *“El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la*

*presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada”.*

No es mala definición, pero obvia algunos aspectos fundamentales del ENS que no pueden ningunearse, surgiendo del propio concepto de Servicio Público. El Sector público no se limita a tratar información de los ciudadanos sin ninguna razón, sino que lo hace en el ámbito de un servicio o, si se prefiere, de determinados procedimientos y trámites administrativos, dentro de sus competencias.

En consecuencia, el ENS protege esos servicios prestados a la ciudadanía, apoyados directa o indirectamente en medios electrónicos, y a la información que tratan, apoyados en sistemas de información.

El propio preámbulo del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENS), señala *“El Esquema Nacional de Seguridad persigue fundamentar la confianza en que los sistemas de información prestarán sus servicios y custodiarán la información de acuerdo con sus especificaciones funcionales, sin interrupciones”.*

Al final, también en el preámbulo, se habla de la finalidad perseguida, que no deja lugar a dudas: *“La finalidad del Esquema Nacional de Seguridad es la creación de las condiciones necesarias de confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos, que permita a los ciudadanos y a las Administraciones públicas, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios”.* Es la calidad de los servicios ofrecidos, junto a la confianza respecto a ellos que perciba la ciudadanía, que hará popular a la Administración electrónica y la generalizará sin posibilidad de involución.

La seguridad debe contemplarse con visión global. Del mismo modo que se contempla la interoperabilidad de los sistemas de información de la Administración Pública en beneficio de que el ciudadano no tenga que aportar en cada trámite aquella información que la propia Administración en sentido amplio ya dispone, la seguridad debe afectar a todos los que constituyen el Sector Público y a sus proveedores relevantes en base a la cadena de subcontratación.

Fue a partir de la Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, que hubo un punto de inflexión en relación al ENS. Se introduce la obligación de certificar por una entidad acreditada a todos los sistemas de categoría MEDIA y ALTA y se recomienda hacerlo a los de categoría BÁSICA a los que bastaría una declaración de conformidad.

Pero para mí, lo más significativo ha sido incluir de forma obligatoria en el proceso de certificación a toda la cadena de suministro de la Administración, perteneciente al Sector Privado. Concretamente el capítulo VII, sobre soluciones y servicios prestados por el sector privado, señala: *“VII.1 Cuando los operadores del*

*sector privado presten servicios o provean soluciones a las entidades públicas, a los que resulte exigible el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad, deberán estar en condiciones de exhibir la correspondiente Declaración de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, cuando se trate de sistemas de categoría BÁSICA, o la Certificación de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, cuando se trate de sistemas de categorías MEDIA o ALTA, utilizando los mismos procedimientos que los exigidos en esta Instrucción Técnica de Seguridad para las entidades públicas.*

*VIII.2 Es responsabilidad de las entidades públicas contratantes notificar a los operadores del sector privado que participen en la provisión de soluciones tecnológicas o la prestación de servicios, la obligación de que tales soluciones o servicios sean conformes con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad y posean las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad, según lo señalado en la presente Instrucción Técnica de Seguridad”.*

De este modo se consigue que la cada vez mayor innovación en el Sector Público, habitualmente de la mano de la Administración electrónica, sea sostenible, con independencia que se apoye en el Sector Privado, o no. Esta sostenibilidad la marcará el equilibrio obtenido al conjuntar la calidad con la seguridad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía y la información que estos tratan. Puede consultarse en la página Web del Centro Criptológico Nacional la relación de organizaciones pertenecientes al sector privado que están certificadas en la actualidad: <https://www.ccn.cni.es/index.php/es/esquema-nacional-de-seguridad-ens/empresas-certificadas> pudiéndose apreciar su crecimiento exponencial. Podemos afirmar en la actualidad que un proveedor del sector público o está certificado de los servicios que proporciona, o dejará de serlo.

### **3.3. El ENS como palanca para cumplir también con el RGPD**

En el apartado 2.4.2. *Implementación de medidas de seguridad* de la Guía sectorial de la AEPD sobre “Protección de Datos y Administración Local” se señala por una parte que “*El RGPD no establece medidas de seguridad estáticas, por lo que corresponderá al responsable determinar aquellas medidas de seguridad que son necesarias para garantizar la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos personales*”, y por otra “*lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad es aplicable a cualquier información de las Administraciones Públicas sin distinción del soporte en el que se encuentre, por lo que en cuanto a las medidas de seguridad se refiere, este esquema es acorde al enfoque de riesgo del RGPD y se constituye en una herramienta válida para la gestión del riesgo y la adopción de las medidas de seguridad en las citadas Administraciones*”. Del mismo modo, en un documento publicado el 12 de diciembre de 2017 por la AEPD titulado “El impacto del Reglamento General de Protección de Datos sobre la actividad de las Administraciones Públicas” se señala que “*En el caso de las AAPP, la aplicación de las medidas de seguridad estará marcada por los criterios establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad*”.

Análogamente, y en este caso con efectos jurídicos plenos, en la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, respecto a medidas de seguridad en el ámbito del sector público, dispone: “1. *El Esquema Nacional de Seguridad incluirá las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679. 2. Los responsables enumerados en el artículo 77.1 de esta ley orgánica deberán aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, así como impulsar un grado de implementación de medidas equivalentes en las empresas o fundaciones vinculadas a los mismos sujetas al Derecho privado. En los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato, las medidas de seguridad se corresponderán con las de la Administración pública de origen y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad*”.

En consecuencia, contemplar el ENS en la Administración electrónica, no únicamente aporta seguridad, sino que contribuye al cumplimiento de la legislación vigente por partida doble: Esquema Nacional de Seguridad, por un lado, y Protección de Datos, por otro. Esta dualidad pone en valor a los servicios públicos.

#### 4. EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD

El Esquema Nacional de interoperabilidad (ENI), regulado por el Real Decreto 4/2010, establece las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad de los sistemas empleados por las administraciones públicas, contribuyendo, además, a una mejor eficiencia, gracias a una mejor racionalidad en los intercambios de información, a ahorros en costes y a la eliminación de duplicidades. Es de aplicación para todas las administraciones públicas, en las relaciones entre ellas y con los ciudadanos.

El Real Decreto 4/2010 es el resultado de un proceso en el que han participado todas las Administraciones Públicas, a través de los órganos colegiados con competencia en materia de administración electrónica y en el que se ha contado también con la opinión de asociaciones de la industria del sector de las TIC.

Según AMUTIO, MIGUEL ÁNGEL, del Ministerio de Hacienda y de la Función Pública, [3] al tratar la interoperabilidad hablamos de sus dimensiones legal, organizativa, semántica, técnica y temporal:

- Legal: Relativa al marco legal que ampara la cooperación y el intercambio de información entre entidades.
- Organizativa: Relativa a la colaboración entre entidades, y a la interacción de los servicios, los procedimientos y los procesos.

- Semántica: Relativa a la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación.
- Técnica: Relativa a la interacción de los sistemas tecnológicos, incluyendo estándares y especificaciones abiertas, de forma que las soluciones técnicas respeten la libertad de las partes en cuanto a elección entre alternativas tecnológicas.
- Temporal: Relativa a la interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas. Se manifiesta especialmente en la conservación de la información en soporte electrónico.

El ENI trata todos aquellos aspectos que conforman de manera global la interoperabilidad. Así, su contenido recoge diferentes cuestiones como son los principios específicos de la interoperabilidad, las pautas relativas a las dimensiones organizativa, semántica y técnica de la misma, la selección y utilización de estándares, las infraestructuras y servicios comunes, la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas, la reutilización de aplicaciones, la firma electrónica, la recuperación y conservación del documento electrónico; y finalmente, la creación de las diferentes normas técnicas de interoperabilidad.

## 5. EPÍLOGO

De todo lo planteado en apartados anteriores, podemos sacar algunas conclusiones finales.

- Todo procedimiento que sea configurado en aras a dar cumplimiento a las leyes 39 y 40, deberá partir de la base del respeto y cumplimiento de los principios que en materia de protección de datos recogen el RGPD y la LOPDGDD.
- La seguridad de los servicios prestados, junto a la información que éstos tratan y su interoperabilidad, son pilares fundamentales de la Administración electrónica. Para ello, el ENS y el ENI son regulaciones que nacieron con visión de ayudar a hacer sostenible la e-Administración, de forma que no solo se potencie, sino que se consolide y sea perdurable en el tiempo.
- En un entorno altamente externalizado, los proveedores de la Administración están igualmente obligados por las disposiciones del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y deben evidenciarlo con el correspondiente certificado.

## 6. BIBLIOGRAFÍA:

ALMONACID LAMELAS, VICTOR. “IMPLANTACIÓN PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: COLABORACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON EL SECTOR PRIVADO”. Revista digital CEMCI. Número 30-31. Abril a septiembre de 2016.

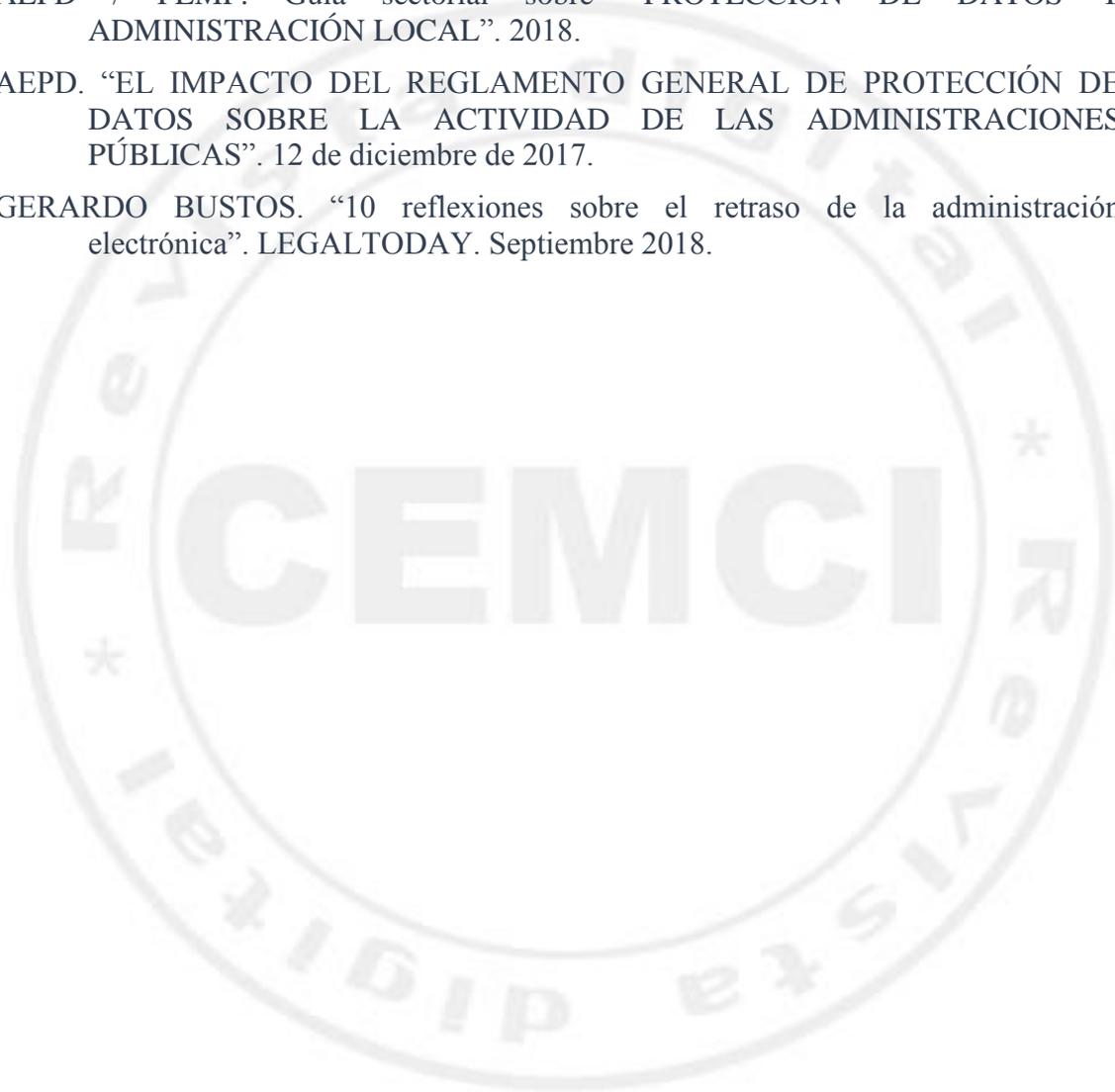
IBAÑEZ, ANTONIO. “DIGITALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. El caso de la Junta de Castilla y León”. U.GOB (La revista de novagob). Marzo-abril de 2018.

AMUTIO, MIGUEL ÁNGEL. “Interoperabilidad y Seguridad en las Administraciones Públicas” del libro “Tú, Yo y la Administración Electrónica”.

AEPD / FEMP. Guía sectorial sobre “PROTECCIÓN DE DATOS Y ADMINISTRACIÓN LOCAL”. 2018.

AEPD. “EL IMPACTO DEL REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”. 12 de diciembre de 2017.

GERARDO BUSTOS. “10 reflexiones sobre el retraso de la administración electrónica”. LEGALTODAY. Septiembre 2018.



## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

### CARRETERAS

#### **CARRETERAS DEL ESTADO: CATÁLOGO: MODIFICACIÓN**

Real Decreto 299/2019, de 26 de abril, del Ministerio de Fomento, por el que se modifica el Catálogo de la Red de Carreteras del Estado (BOE de 6 de mayo de 2019, número 108).

### CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### **CONTRATACIÓN PÚBLICA: CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE: PLAN**

Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE de 25 de mayo de 2019, número 125).

El objetivo del Plan es guiar a los órganos de contratación del sector público estatal en su correcta y adecuada aplicación, dándoles de esta manera el apoyo necesario para que hagan uso de las posibilidades de la Ley 9/2017 en materia de “contratación pública estratégica socialmente responsable”.

En lo que se refiere al procedimiento de licitación, la adjudicación de contratos de concesión de servicios especiales del anexo IV, entre los cuales se encuentran comprendidos servicios sociales, se hará por procedimiento restringido, y el procedimiento de licitación con negociación previsto en el artículo 167 podrá utilizarse en relación con los contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio.

El Plan regula las consideraciones sociales a tener en cuenta en las prescripciones técnicas de los pliegos.

En lo referente a la adjudicación de los contratos, en el supuesto de la aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá en la adjudicación de contratos de

prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 9/2017. Además, los órganos de contratación promoverán el establecimiento en los pliegos de alguno de los criterios de desempate que establece el artículo 147.1 de la Ley 9/2017 sin perjuicio de establecer adicionalmente algún criterio que permita resolver todos los empates, como el sorteo.

## CULTURA

### **CULTURA: PATRIMONIO INMATERIAL: FIESTA DEL SEXENNI**

Real Decreto 253/2019, de 5 de abril, del Ministerio de Cultura y Deporte, por el que se declara la Fiesta del Sexenni como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (BOE de 13 de abril de 2019, número 89).

### **CULTURA: PATRIMONIO INMATERIAL: CULTURA DEL ESPARTO**

Real Decreto 295/2019, de 22 de abril, del Ministerio de Cultura y Deporte, por el que se declara la Cultura del Esparto como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (BOE de 23 de abril de 2019, número 97).

### **CULTURA: PATRIMONIO INMATERIAL: TOQUE MANUAL DE CAMPANA**

Real Decreto 296/2019, de 22 de abril, del Ministerio de Cultura y Deporte, por el que se declara el Toque Manual de Campana como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (BOE de 23 de abril de 2019, número 97).

### **CULTURA: CONVENIO CON LA FEMP: ARTES ESCÉNICAS EN ESPACIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES**

Resolución de 9 de abril de 2019, del Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música del Ministerio de Cultura y Deporte, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, para el desarrollo de la edición 2019 del Programa estatal de circulación de espectáculos de artes escénicas en espacios de las entidades locales (PLATEA) (BOE de 26 de abril de 2019, número 100).

## EXPROPIACIÓN

### **EXPROPIACIÓN FORZOSA: ACTUACIÓN DE LA FISCALÍA: FIJACIÓN DE CRITERIOS UNIFORMES**

Circular 6/2019 de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa (BOE de 1 de abril de 2019, número 78).

El artículo 5.1 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa dispone que se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo dieciocho, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa.

La Circular fija criterios uniformes de actuación de la Fiscalía en esta materia.

## FUNCION PÚBLICA

### **FUNCIÓN PÚBLICA: FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL: RELACIÓN INDIVIDUALIZADA DE MÉRITOS**

Resolución de 22 de mayo de 2019, 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 29 de mayo de 2019, número 128).

## HACIENDAS LOCALES

### **HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA**

Resolución de 8 de abril de 2019, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Empresa, 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 11 de abril de 2019, número 87).

### **HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA**

Resolución de 8 de mayo de 2019, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Empresa, 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 10 de mayo de 2019, número 112).

### **HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA**

Resolución de 6 de junio de 2019, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Empresa, 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 8 de junio de 2019, número 137).

### **HOMENAJE A VICTIMAS**

#### **HOMENAJE: INSTAURACIÓN DEL DÍA DE HOMENAJE A LOS ESPAÑOLES DEPORTADOS Y FALLECIDOS EN MAUTHAUSEN Y EN OTROS CAMPOS Y A TODAS LAS VÍCTIMAS DEL NAZISMO DE ESPAÑA**

Resolución de 29 de abril de 2019, de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, por la que se publica el (Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de abril de 2019, sobre la instauración del día de homenaje a los españoles deportados y fallecidos en Mauthausen y en otros campos y a todas las víctimas del nazismo de España (BOE de 30 de abril de 2019, número 103).

El Día designado para la celebración es el 5 de mayo, coincidiendo con la conmemoración de la liberación del campo de concentración de Mauthausen.

### **INFORMÁTICA**

#### **INFORMÁTICA: CIBERSEGURIDAD**

Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (BOE de 30 de abril de 2019, número 103).

## MEDIO AMBIENTE

### **MEDIO AMBIENTE: LISTADO DE ESPECIES SILVESTRES EN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL: MODIFICACIÓN**

Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (BOE de 5 de junio de 2019, número 134).

### **MEDIO AMBIENTE: HUMEDALES: INCLUSIÓN**

Resolución de 21 de mayo de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, del Ministerio para la Transición Ecológica por la que se incluyen en el Inventario español de zonas húmedas 53 nuevos humedales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE de 11 de junio de 2019, número 139).

## PADRÓN

### **PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES: INSTRUCCIONES TÉCNICAS: MODIFICACIÓN**

Resolución de 16 de mayo de 2019, de la Subsecretaría del Ministerio de la presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, por la que se publica la Resolución de 9 de mayo de 2019, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Autonómica y Local, por la que, en ejecución de sentencia, se modifica la de 30 de enero de 2015, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal (BOE de 18 de mayo de 2019, número 119).

## SERVICIOS SOCIALES

### **SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS CON DISCAPACIDAD: DIA NACIONAL**

Resolución de 7 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019, por el que se establece el día 3 de mayo como Día Nacional de la Convención Internacional sobre los Derechos

de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (BOE de 6 de abril de 2019, número 83).

## TRIBUNAL DE CUENTAS

### **TRIBUNAL DE CUENTAS: SOCIEDADES MERCANTILES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL: INFORME DE FISCALIZACIÓN**

Resolución de 25 de febrero de 2019, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las sociedades mercantiles del sector público local en desequilibrio financiero (BOE de 30 de abril de 2019, número 103).

## TRIBUTOS LOCALES

### **TRIBUTOS LOCALES: IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS: PLAZO Y LUGAR DE PAGO. MODIFICACIÓN**

Resolución de 13 de junio de 2019, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del ejercicio 2019 relativos a las cuotas nacionales y provinciales y se establece el lugar de pago de dichas cuotas (BOE de 19 de junio de 2019, número 146)

## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCIA**

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

#### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN**

Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (BOJA de 22 de enero de 2019, número 14).

La organización autonómica queda de la siguiente manera:

- Vicepresidencia.
- Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.

Se le atribuye las competencias en materia de turismo que actualmente tenía atribuidas la Consejería de Turismo y Deporte y las competencias en materia de relaciones con el Parlamento y Administración Local que actualmente tenía atribuidas la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. Asimismo, se le atribuyen a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local las competencias en materia de regeneración y de transparencia, estas últimas actualmente atribuidas a la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática. Asimismo, le corresponden las competencias que actualmente residen en la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública. De igual forma, se le atribuyen a esta Consejería las competencias en materia de Justicia, Violencia de Género y Coordinación de Políticas Migratorias, actualmente atribuidas a la Consejería de Justicia e Interior.

- Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

Se le atribuye las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática, excepto las asignadas a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local y las atribuidas a la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico en materia de Memoria Democrática. Igualmente se le atribuye las competencias en materia de Administración Pública asignadas a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, salvo las relativas a la Dirección General de Planificación y Evaluación, que se atribuyen a la Consejería de Turismo, Regeneración, Administración Local y Justicia. Asimismo, le corresponde las competencias actualmente ejercidas por la Consejería de Justicia e Interior a través de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil. Igualmente, corresponde la internacionalización del tejido empresarial andaluz atribuida actualmente a la Secretaría General de Emprendimiento, Economía Social e

Internacionalización de la Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad. Se adscribe a esta Consejería las competencias de la Dirección General de Comunicación Social, igualmente asignadas a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local. Finalmente, se adscriben a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

- Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.

Se le atribuye las competencias actualmente atribuidas a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, salvo las que correspondan a la nueva Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, así como las competencias atribuidas hasta ahora a la Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad relativas a trabajo autónomo y economía social.

- Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

Se le atribuye las competencias actualmente atribuidas a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, excepto las asignadas a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local en materia de Administración Pública y las atribuidas a la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad. Asimismo, le corresponde las competencias en materia de actividades industriales, energéticas y mineras actualmente asignadas a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio a través de la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

- Consejería de Educación y Deporte.

Le corresponde las competencias en materia de educación actualmente atribuidas a la Consejería de Educación y las competencias en materia de deporte actualmente atribuidas a la Consejería de Turismo y Deporte.

- Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Le corresponde las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y las actualmente asignadas a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en materia de medio ambiente y agua

- Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.

Le corresponde las competencias actualmente atribuidas a la Secretaría General de Economía adscrita a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública; las competencias atribuidas a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, actualmente adscritas a la Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad; las competencias atribuidas en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones, además de las de desarrollo e innovación empresarial, atribuidas actualmente a la Dirección General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio; las competencias en materia de comercio atribuidas actualmente a la Dirección General de Comercio de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio; y las competencias en materia de apoyo a

las empresas, emprendimiento y fomento de la cultura emprendedora atribuidas actualmente a la Secretaría General de Emprendimiento, Economía Social e Internacionalización de la Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad.

- Consejería de Salud y Familias.

Le corresponde competencias en materia de desarrollo de programas específicos para la promoción de las familias, la promoción y coordinación de la mediación familiar, gestión del registro de Parejas de Hecho, y reconocimiento, expedición y renovación del título de familia numerosa, que actualmente están atribuidas a la Dirección General de Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales

- Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

Le corresponde las competencias actualmente atribuidas a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, salvo las que se atribuyen a la Consejería de Salud y Familias.

- Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

Le corresponde las competencias que actualmente tiene atribuidas la Consejería de Fomento y Vivienda, excepto las asignadas a la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico. Asimismo, se le asigna a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio las competencias en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo actualmente ejercidas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

- Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico

Le corresponde las competencias actualmente atribuidas la Consejería de Cultura y las de Memoria Democrática que tenía atribuidas la Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática.

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: MODIFICACIÓN**

Decreto 32/2019, de 5 de febrero, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA de 11 de febrero de 2019, número 28).

A las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía se les adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de:

- Presidencia, Administración Pública e Interior.
- Hacienda, Industria y Energía.

En cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma de Andalucía existirán las siguientes Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía:

- Delegación Territorial de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.
- Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.
- Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.
- Delegación Territorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.
- Delegación Territorial de Salud y Familias.
- Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico.

A la Delegación Territorial de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, se le adscriben los servicios periféricos de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local.

A la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, se le adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de:

- Educación y Deporte.
- Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

A la Delegación Territorial de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Desarrollo Sostenible, se le adscriben los servicios periféricos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, y Desarrollo Sostenible.

A la Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico se le adscriben los servicios periféricos de las Consejerías de:

- Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- Cultura y Patrimonio Histórico.

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN: MODIFICACIÓN**

Decreto del Presidente 6/2019, de 11 de febrero, por el que se modifica el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías (BOJA de 12 de febrero de 2019, número 29).

La modificación tiene por objeto precisar la atribución de las competencias en materia de violencia de género que guarden relación directa con la Administración de Justicia y de las relativas a las drogodependencias y otras adicciones.

Le corresponde a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, las competencias en materia de Justicia, de Violencia de Género que guarden relación directa con la Administración de Justicia y Coordinación de Políticas Migratorias, actualmente atribuidas a la Consejería de Justicia e Interior.

A la Consejería de Salud y Familias le corresponde las competencias relativas a las drogodependencias y otras adicciones, atribuidas actualmente a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTÓNOMO: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 100/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE HACIENDA, INDUSTRIA Y ENERGÍA: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 101/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 102/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, CONOCIMIENTO, EMPRESAS Y UNIVERSIDAD: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 104/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA: ORGANIZACIÓN: CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO: ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (BOJA de 14 de febrero de 2019, número 31).

### **CAMINOS RURALES**

#### **ENTIDADES LOCALES: CAMINOS RURALES: PREVENCIÓN DE LLUVIAS TORRENCIALES: SUBVENCIONES: BASES**

Orden de 26 de diciembre de 2018, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a Entidades Locales para inversiones de prevención de catástrofes climatológicas (camino) que dan servicio a explotaciones agrarias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Submedida 5.1) (BOJA de 11 de enero de 2019, número 7).

El objeto de la orden es establecer las Bases Reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva dirigidas a Entidades Locales para inversiones de prevención de catástrofes climatológicas, provocadas por lluvias torrenciales, sobre caminos públicos, que dan servicios a las explotaciones agrarias, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.

Son conceptos subvencionables las inversiones necesarias para la ejecución de proyectos destinados a la prevención de catástrofes climatológicas provocadas por lluvias torrenciales sobre caminos públicos, que dan servicio a explotaciones agrarias, así como los costes de redacción de proyectos y de dirección de obras.

### **POLICÍA LOCAL**

#### **POLICÍA LOCAL: ESCUELA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ANDALUCÍA: PLAN 2019**

Resolución de 4 de enero de 2019, de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, de la Consejería de Justicia e Interior, por la que se

publica el Plan Anual de Formación de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía (ESPA) para el curso académico 2019 (BOJA de 15 de enero de 2019, número 9).

## SERVICIOS SOCIALES

### **SERVICIOS SOCIALES: ENTIDADES LOCALES: PROGRAMAS DE TRATAMIENTO A FAMILIAS CON MENOERES EN SITUACIÓN DE RIESGO: CANTIDADES A PERCIBIR**

Orden de 21 de febrero de 2019 de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación del Programa de Tratamiento a Familias con Menores en situación de riesgo o desprotección, para las prórrogas de los convenios a firmar para los ejercicios 2019 y 2020 (BOJA de 1 de marzo de 2019, número 41).

## **ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

### **I. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **CONVENIOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 40/2015, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO QUE REGULAN LOS TRÁMITES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS ADMINISTRATIVOS Y REQUISITOS PARA SU VALIDEZ Y EFICACIA. DESESTIMACIÓN DEL RECURSO.**

*Sentencia número 33/2019 de 14 de marzo del Pleno del Tribunal Constitucional.*

*Recurso de inconstitucionalidad 3903/2016.*

El recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa fue interpuesto por el Gobierno de Canarias interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 48.8 y 50.2 d) y las disposiciones adicionales séptima y octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público por infringir los principios de lealtad institucional, interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), incumplir la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y desbordar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) con invasión de las competencias sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y autoorganización de las comunidades autónomas (arts. 31.4 y 32, apartados 6 y 8, del Estatuto de Autonomía de Canarias,) y vulneración de su autonomía política (arts. 2 y 137 CE) y financiera (art. 156 CE).

El TC considera que la inscripción de los convenios administrativos suscritos por la administración general del Estado (o entidades vinculadas a ella) en el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación del sector público estatal y el envío al "BOE" responden con toda evidencia a las exigencias de transparencia y eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y control del gasto público (art. 136 CE).

Por otra parte, el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 no exime al Gobierno del deber de prever el crédito necesario en los "escenarios presupuestarios plurianuales" (arts. 28 y 47.4 de la Ley 47/2003) y en el correspondiente proyecto de ley de presupuestos generales (art. 134.2 CE; arts. 32, 33 y 37.1 de la Ley 47/2003), ni de la obligación de realizar o promover las modificaciones presupuestarias que hagan efectivos los compromisos plurianuales de gasto que haya suscrito [arts. 47 y 47 bis, apartados 2 y 3, de la Ley 47/2003]. De ahí que el Gobierno, si incumple tales obligaciones, no esté autorizado a hacer valer la inexistencia de crédito como causa de resolución del

convenio. Ha de interpretarse que la ausencia de crédito puede dar lugar a la resolución de compromisos de gasto solo si deriva de factores ajenos a la acción del poder ejecutivo. Cabe entender, en suma, que el Gobierno no puede acordar la resolución al amparo de los arts. 50.2 d) de la Ley 40/2015 y 47 bis, último párrafo, de la Ley 47/2003 si ha incumplido previamente las obligaciones indicadas (arts. 134.2 CE y 32, 33, 37, 47 y 47 bis, apartados 2 y 3, de la Ley 47/2003), esto es, si dejó de incluir el crédito necesario en el correspondiente proyecto de ley de presupuestos generales o de realizar o promover las modificaciones presupuestarias que habrían facilitado el pago.

En consecuencia, el TC desestima el recurso.

**RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIO PREVISTAS EN LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR MEDIO DE CONCESIONARIO O PERSONIFICACIÓN JURÍDICA. DESESTIMACIÓN DEL RECURSO**

*Sentencia número 63/2019 de 9 de mayo del Pleno del Tribunal Constitucional.*

*Recurso de Inconstitucionalidad 739/2018.*

*Ponente: Encarnación Roca Trías.*

El recurso de inconstitucionalidad que comentamos fue interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra el artículo 289.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que dispone que las contraprestaciones del concesionario se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario; la disposición adicional cuadragésima tercera, que dispone que las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación privada o gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución, así como las disposiciones finales novena, undécima y duodécima que modifica en este sentido la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en este sentido.

Consideran los recurrentes vulnerados los arts. 14, 31.3 y 134.2 CE, puesto que el régimen jurídico con que se presta el servicio es irrelevante a los efectos de la aplicación del principio de legalidad a las prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre y cuando concurra alguna de las notas determinantes de la coactividad; esto es, siempre que se trate de servicios de prestación obligatoria, de solicitud o

recepción indispensable y monopolísticos. Además, reprocha al art. 289.2 la vulneración del art. 31.3 CE, por la calificación como no tributarias de las contraprestaciones económicas pactadas a las que el precepto hace referencia.

El TC considera que el ámbito sobre el que se proyectan las tarifas que se refieren a la prestación de servicios mediante el contrato de concesión de servicios, previsto en el art. 15 de la ley de contratos, se ciñe a aquellos "servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares", excluyéndose aquellos que "impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos". De la doctrina constitucional no se infiere la prohibición de utilizar la categoría de la prestación patrimonial de carácter público no tributaria ni tampoco la de ponerla en relación con la forma en la que se gestione el concreto servicio público de que se trate. Categoría que, así prevista por el legislador, no es susceptible de contravenir los preceptos constitucionales que le resultan aplicables, especialmente el art. 31.3 CE. El hecho de que el legislador permita establecer un mecanismo distinto de financiación del servicio y de aportación del usuario en función del modo de gestión y prestación del servicio público, forma parte de su ámbito de configuración. Admitido, por tanto, que dentro de la Constitución el legislador dispone de un amplio margen de configuración para establecer el modo de prestación y gestión de los servicios públicos, es lógico concluir que este margen se proyecta igualmente sobre su modo de financiación, pues la misma tiene carácter instrumental.

Por otra parte, la CE no exige que todos los elementos de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias estén delimitados en una ley, sino que sea una norma legal la que establezca los criterios a partir de los cuáles debe cuantificarse, de acuerdo con los fines y principios de la legislación sectorial en la que en cada caso se inserte. En este caso, se establecen en la ley de contratos los criterios para su determinación, que se anudan al coste objeto del propio contrato, pudiendo lógicamente variar en función del mismo. Con carácter general, las tarifas se ajustarán al régimen general previsto en el Capítulo I del Título III del Libro Primero de la ley (arts. 99 a 102), que establece las reglas para determinar las cuantías (precios) de los contratos del sector público, siendo revisadas con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo II del mismo título (artículos 103 a 105). De acuerdo con el régimen jurídico legal, las tarifas se fijarán atendiendo al coste, y se fijarán y revisarán de manera específica por parte de la Administración [arts. 267.2; 285.1.b); 290.1 y 5]. Esta regulación colma la reserva de ley para este tipo de contraprestaciones, pues establece los criterios generales con arreglo a los cuales, en el marco de la legislación de contratos del Estado, deberán revisarse las correspondientes tarifas y sin perjuicio de que la ley de contratos sólo contempla esta posibilidad, de manera que será en todo caso la normativa específica reguladora del servicio sujeto a tarifa la que establecerá las mismas, concretando su configuración. Al no tratarse de tributos, no les resultan de aplicación los principios generales contenidos en el art. 31.1 CE, pero sí estarán sujetas al art. 31.3 CE y, como toda acción pública, a los principios generales del ordenamiento (art. 103.3 CE) y, en

concreto, a la regulación específica que haya llevado a cabo el legislador sectorial en su caso, en la definición del servicio público.

En cuanto a la vulneración del art. 134.2 CE, la misma tampoco puede producirse pues precisamente una nota definitoria de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias es que no supondrán necesariamente un ingreso público en sentido estricto, lo que lógicamente implica que no figuren en el estado de ingresos de los presupuestos públicos. Ello no determina una falta de control sobre el coste, como pretende la demanda, pues precisamente la ley de contratos contiene reglas específicas acerca de la contabilización de las tarifas en función del tipo de contrato de que se trate (arts. 267.2 y 289.2 ley de contratos), a efectos del control y supervisión por parte de la administración contratante.

En consecuencia, el TC desestima el recurso.

## II. TRIBUNAL SUPREMO

### **SINDICATOS. LEGITIMACIÓN ACTIVA. FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN DEFENSA DE LA LEGALIDAD SI NO TIENE IMPLANTACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN CUYO ACTO RECURRE**

*Sentencia número 592/2019 de 30 de abril de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 3061/2016.*

*Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva.*

El Sindicato Andaluz de Funcionarios (SAF), interpone el presente recurso de casación contra la sentencia de 28 de marzo de 2016 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, seguido frente al acuerdo número 14, de 1 de junio de 2012, dictado por la Excm. Diputación Provincial de Jaén, por el que se aprueban las medidas para la adaptación del Régimen Jurídico del Personal Laboral Fijo de Plantilla de la Diputación y sus Organismos Autónomos al Régimen Funcionario (publicado en el BOP de Jaén el 1 de octubre de 2012).

El TS dice que la jurisprudencia ha mantenido un criterio amplio sobre la legitimación de los sindicatos en el proceso contencioso-administrativo. La relevancia que les confiere el artículo 7 de la Constitución y el derecho fundamental a la libertad sindical reconocido por el artículo 28, también de la Constitución, con el contenido adicional que le ha dado la interpretación del Tribunal Constitucional, explican y justifican la amplitud con que se viene apreciando la concurrencia en ellos de los derechos e intereses legítimos, incluidos los colectivos, que -según el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción-fundamentan la legitimación.

No obstante, también es claro que nuestro ordenamiento jurídico no contempla la acción pública con carácter general en el proceso contencioso-administrativo. Por eso, una constante jurisprudencia ha considerado que la mera defensa de la legalidad no confiere legitimación para recurrir a quien la invoque.

Pues bien, en este caso, el Sindicato Andaluz de Funcionarios no ha pretendido otra cosa que la defensa de la legalidad ya que en la instancia quedó acreditado, sin que haya combatido en casación esa apreciación, su falta de presencia en la Diputación Provincial de Jaén, pues no sólo carecía de representación en la mesa de negociación de esa corporación local, sino que no concurrió en ese ámbito a las elecciones sindicales de 2011 ni a las de 2015, no tenía sección sindical en la misma y ninguno de sus empleados públicos había solicitado que se le descontara de su nómina la cuota sindical de dicho Sindicato Andaluz y también que, siendo un sindicato de funcionarios, no explicó en qué medida perjudica a quienes ya lo son el acceso de terceros a la función pública.

En consecuencia, el TS desestima el recurso.

**DERECHO DEL FUNCIONARIO A PERCIBIR LAS RETRIBUCIONES  
COMPLEMENTARIAS CORRESPONDIENTES AL PUESTO QUE  
REALMENTE DESARROLLA CUANDO REALIZA LA TOTALIDAD DE  
DICHAS FUNCIONES. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 605/2019 de 7 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso  
Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 1780/2018.*

*Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva.*

Una funcionaria del Cuerpo General Auxiliar Administrativo, grupo C2 y nivel 15, destinada en la Oficina de Empleo del Servicio Estatal de Empleo Público de Parla, reclamó las diferencias retributivas básicas y complementarias entre las que tenía asignadas y las correspondientes al puesto de Técnico de Oficina de Prestaciones, grupo A2, nivel 20, cuyas funciones afirmó que realizaba en su totalidad entre el 1 de julio de 2012 y el 31 de marzo de 2015, más los intereses legales. Su pretensión fue desestimada en vía administrativa, así como por sentencia del TSJ de Madrid de 10 de enero de 2018.

La sentencia a quo se fundamenta en los artículos 21 a 24 del EBEP, que regulan las retribuciones y explica que el principio de legalidad impide acceder a lo que pide la recurrente y que la supuesta realización de funciones encuadradas en un grupo profesional superior solamente podría ser remunerada por la vía de las retribuciones complementarias atendiendo a los factores previstos en el artículo 24 del Estatuto Básico del Empleado Público, además de que el artículo 26 de la Ley 17/2012, de 27 de

diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, y sus equivalentes de los Presupuestos de los ejercicios posteriores, disponen que “las retribuciones que en concepto de complemento de destino y complemento específico perciban los funcionarios públicos serán, en todo caso, las correspondientes al puesto de trabajo que ocupen en virtud de los procedimientos de provisión previstos en la normativa vigente, sin que las tareas concretas que se realicen puedan amparar que se incumpla lo anterior, con excepción de los supuestos en que dicha normativa les reconoce otras cuantías, y en todo caso la garantía del nivel del puesto de trabajo regulada en el artículo 21.2 de la Ley 30/1984 y el derecho a percibir las cantidades que correspondan en aplicación del artículo 33. Dos de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991”.

El TS, en el recurso de casación, fundamenta su fallo en su sentencia 52/2018 de enero, recurso de casación 874/2017, según la cual al funcionario que acredita la realización de las funciones de un puesto de trabajo distinto del suyo y con retribuciones complementarias superiores se le deben satisfacer los complementos de destino y específico del que efectivamente ha desempeñado. Esa jurisprudencia, no consideró que el significado del nombramiento impidiera dar igual trato retributivo a quien realice iguales cometidos, puesto que el mismo hecho de que se hubiera formado y mantenido ponía de manifiesto una realidad de la Administración Pública: la existencia de supuestos en que funcionarios realizan cometidos de puestos que no son los suyos o que puestos de trabajo con el mismo contenido funcional tienen asignados complementos diferentes, y que esta es una práctica imputable a la propia Administración, que es la que debe asegurar la correcta provisión de los puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones y crear las condiciones en las que no exista la posibilidad o la necesidad de que funcionarios destinados en un determinado puesto realicen las tareas de otro.

No es obstáculo para mantener esta doctrina las previsiones citadas de las leyes de Presupuestos Generales del Estado que repiten año tras año que las tareas concretas que realicen los funcionarios no pueden amparar su retribución diferente a la que corresponde al puesto para el que se les haya nombrado porque esta prescripción está en contra del principio de igualdad, concretado en la afirmación de que a igual trabajo debe corresponder igual retribución.

Ahora bien, la realización de tareas concretas de otro puesto mejor retribuido, no es el presupuesto a partir del que se había formado la jurisprudencia. Lo relevante es el ejercicio material de otro puesto en su totalidad o en sus contenidos esenciales o sustantivos, o dicho de otro modo, la identidad sustancial. Y no es a eso a lo que se refiere el precepto presupuestario porque tal desempeño es algo diferente a llevar a cabo tareas concretas.

**IBI. LA EXIGENCIA DE QUE PARA CONSIDERAR EL SUELO URBANO ES NECESARIO QUE CUENTE CON DESARROLLO URBANÍSTICO ADECUADO ESTABLECIDO EN LOS CORRESPONDIENTES INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, EXIGENCIA DERIVADA DE LA JURISPRUDENCIA POSTERIOR A LAS LIQUIDACIONES FIRMES DEL IBI NO IMPLICA QUE ÉSTAS, GIRADAS CON ANTERIORIDAD INCURRAN EN LOS SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO PREVISTOS EN LAS LETRAS a) y e) DEL NÚMERO 1 DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. INTERÉS CASACIONAL.**

Sentencia número 628/2019 de 14 de mayo de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 3457/2017.

Ponente: Jesús Cudero Blas.

El TS considera que en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la revisión de liquidaciones firmes como consecuencia de la necesidad de que el suelo, para ser urbano, cuente con desarrollo urbanístico establecido por instrumento urbanístico apto (exigencia derivada de la jurisprudencia posterior a esas liquidaciones y de la modificación legal efectuada en su aplicación) debe efectuarse por los cauces establecidos en el Capítulo II del Título V de la Ley General Tributaria.

Por otra parte, la circunstancia sobrevenida derivada de la nueva jurisprudencia y de la reforma legal, no determina que las liquidaciones firmes de IBI giradas con anterioridad incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 217.1.a) y 217.1.e) de la Ley General Tributaria, pues aquellos actos tributarios -al atenerse a la valoración catastral vigente- no han lesionado derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, ni han prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto.

**NULIDAD DEL REAL DECRETO 21/2016, DE 15 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLANES DE GESTIÓN DE RIESGO DE INUNDACIÓN DE LAS CUENCAS INTERNAS DE ANDALUCÍA: DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS DEL TINTO, ODIEL Y PIEDRAS; GUADALETE Y BARBATE; Y CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS; DEL REAL DECRETO 11/2016, DE 8 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS DE LAS CUENCAS MEDITERRÁNEAS ANDALUZAS, DEL GUADALETE Y BARBATE Y DEL TINTO, ODIEL Y PIEDRAS. OMISIÓN DEL INFORME PRECEPTIVO DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES**

*Sentencia número 654/2019 de 21 de mayo de la Sección 5ª de la Sala de lo*

*Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso ordinario 4483/2016.*

*Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego.*

El Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre impugna el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2015-20121, aprobado definitivamente por Real Decreto 11/2006, de 8 de enero, y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI), de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobado por Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, publicados en el BOE n.º 19, de 22 de enero de 2016.

Fundamenta la impugnación, entre otros motivos, en que los Reales Decretos fueron aprobados definitivamente por el Consejo de Ministros hallándose el Gobierno en funciones, y por la omisión del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales exigido por la ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

En lo que se refiera a la primera causa, el TS, remitiéndose a sentencias anteriores considera que la Constitución no establece de modo expreso límites o restricciones a la actuación del Gobierno en funciones, pero facilita el criterio para distinguir cuáles son los confines dentro de los que debe moverse, fuera de los casos en que la urgencia determine la necesidad de su intervención, pues la habilitación para resolver sobre estos últimos va implícita en la propia imposición de su existencia. El criterio es el que resulta de la función constitucional del Gobierno. De la que ha de desempeñar el que está en plenitud de sus facultades tras haber completado el proceso de su formación. Esa función no es otra que la dirección de la política interior y exterior y, en estrecha relación con ella, la defensa del Estado. Esos son los cometidos con los que el artículo 97 de la Constitución singulariza la función gubernamental y para cuya realización atribuye al órgano Gobierno la dirección de la Administración Civil y Militar y le encomienda la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Pues bien, si esto es lo que debe hacer el Gobierno que se forma, es, al mismo tiempo, lo que no puede hacer el Gobierno en funciones porque el cese ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer tal dirección y le ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno. En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse. Y en consecuencia desestima esta causa de nulidad.

La segunda causa es aceptada por el TS. Declara como punto de partida que tratándose de la impugnación de una disposición normativa, el control jurisdiccional alcanza a la observancia del procedimiento de elaboración legalmente establecido, con

respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE ), según establece el art. 52 de la Ley 30/92, y el art. 131 de la actual Ley 39/2025, y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 1 de la Ley 29/98, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa , lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse.

Continúa diciendo la sentencia que el artículo 57 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, 7/2010 de 11 de junio crea el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (CAGL) como órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales, y al que le corresponde conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante. Y por su parte, el artículo 2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto por el que se aprueba su Reglamento de funcionamiento, dispone que se deberá solicitar el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que las mismas pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial.

Por tanto, el informe resulta preceptivo en razón y en cuanto resulten afectadas las competencias locales propias por los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones elaborados por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las suyas, es decir y como resulta del preámbulo antes descrito, se trata de garantizar la defensa de las competencias locales sobre las que pueda incidir la actuación de la Comunidad Autónoma, a través de un órgano consultivo de composición exclusivamente local que expone su parecer al respecto. ninguna duda cabe de la afectación por los planes impugnados de las competencias locales, no ya solo en relación con la materia de ordenación urbanística, sino con otras muy variadas, como resulta de la simple lectura del Anejo 2 del PGRICMA, que contiene la descripción del programa de medidas, con las correspondientes tablas, en las que se describen las medidas y Administración responsable, figurando en numerosos supuestos específicamente los Ayuntamientos y en mayor número de manera conjunta con la expresión "Todas", referidas a las distintas administraciones. Por otra parte, el carácter preceptivo con el que se establece el mencionado informe del CAGL y su trascendencia se justifica por las razones de su

creación, que se desprenden del art. 57 de la Ley 5/2010 y del preámbulo y preceptos del Decreto 263/2011, en razón de garantizar las competencias locales en el ámbito de autonomía local, con la intervención de un órgano consultivo creado *ad hoc* y con una composición exclusivamente local, mostrando así el propio legislador autonómico una voluntad concreta de encauzar a través del mismo las relaciones entre ambas administraciones.

En consecuencia, el TS estima la pretensión de declaración de nulidad de las disposiciones impugnadas por la ausencia del informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, que, al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

**OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO. EL PLAZO DE TRES AÑOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA OEP ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 70.1 DEL EBEP ES ESENCIAL, DE MODO QUE TRANSCURRIDO DICHO PLAZO SIN EJECUCIÓN ALGUNA LA DEJA SIN EFECTO. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 660/2019 de 21 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 209/2016.*

*Ponente: Celsa Pico Lorenza.*

El recurrente arguye que el mero transcurso del plazo de 3 años previsto en el artículo 70.1 de la Ley 7/2007 de 12 de abril (actual inciso final del artículo 70.1 del RD Legislativo 5/2015 de 30 de octubre ) no tiene como consecuencia la pérdida de efecto de la oferta de empleo público del año 2009. De admitirse el carácter esencial del plazo del artículo 70.1 EBEP se estaría aceptando que la naturaleza de tal término conduce a la anulabilidad de los actos dictados con posterioridad al mismo, incluyendo la totalidad del proceso selectivo. Por otra parte, no se determina cual puede ser ese perjuicio concreto que se causa en relación con las 2 plazas de limpiador de colegio, que son las que han sido cubiertas con la oferta que nos ocupa. La obligatoriedad de términos y plazos constituye un principio rector del procedimiento administrativo que combinado con los principios de celeridad y preclusión suponen imponer al ciudadano la carga de actuar tempestivamente debiendo cumplir los plazos establecido. Ahora bien, lejos de instaurar un sistema de carácter absoluto, la fijación de un plazo, su cumplimiento, ha de ser interpretado con cierta flexibilidad, rechazando la operatividad automática de la caducidad a no ser que una norma así expresamente lo establezca, puesto que la extemporaneidad en la cumplimentación de trámites por parte de los interesados, siempre y cuando se lleve a cabo antes de que se produzca la caducidad del expediente en que se han de realizar no impide que el trámite se tenga por realizado.

El TS considera vigente la afirmación que hizo en su sentencia de 10 de diciembre de 2018 (recurso de casación 129/2016) de que es relevante tener presente que el límite

de los tres años acompaña a la lógica de que se ejecuten las ofertas de empleo público aprobadas para un ejercicio determinado mientras permanezcan las necesidades en virtud de las cuales se elaboraron, necesidades que razonablemente pueden variar de manera significativa más allá de ese margen. Ante la prescripción legal del artículo 70.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, una que impone "la obligación de convocar procesos selectivos para las plazas comprometidas" y exige ejecutar la oferta de empleo público "en todo caso" dentro de ese margen temporal y luego añade que el plazo será "improrrogable", son precisas razones muy poderosas para no deducir de esa disposición el carácter invalidante del incumplimiento del plazo.

**CONTRATACION PÚBLICA. CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: RIESGO Y VENTURA DEL CONTRATISTA. CONTRATOS MIXTOS: VINCULACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LAS PRESTACIONES.**

*Sentencia número 728/2019 de 30 de mayo de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 207/2016.*

*Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego.*

El Ayuntamiento de Guadalajara aprobó los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas para la prestación, en régimen de concesión administrativa, de la gestión integral de determinados servicios públicos medioambientales. Contra la referida aprobación fue interpuesto recurso ante el correspondiente Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), de 4 de septiembre de 2013, que estimó recurso especial en materia de contratación. Contra esta estimación las mercantiles CESPASA y FERROVIAL, interpusieron recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección Primera, el cual mediante sentencia de 9 de noviembre desestimó el recurso. Contra esta sentencia interponen el recurso de casación que comentamos.

Primero.- Cuestión referente al riesgo y ventura del contratista para que el contrato pueda ser calificado de concesión de gestión de servicios públicos.

El TS declara que la distinción entre el contrato de gestión de servicios públicos, en su modalidad de concesión, y el contrato de servicios, es la forma de establecer la contrapartida para el contratista, si éste asume o no el riesgo de explotación. En reiteradas resoluciones del TACRC., así las número 204/2013, 80/2013; 176, 172 y 116/2011, se ha razonado: "Las ideas fundamentales a través de las cuales la Jurisprudencia ha configurado la concesión de servicios se han condensado básicamente en la asunción del riesgo de explotación por parte del concesionario y ello ha llevado a

la tantas veces mencionada Directiva a definirla como un contrato que presente las mismas características que el contrato público de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de la prestación de servicios consista, o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, o bien en dicho derecho acompañado de un precio (art. 1.4). Esta definición, sin embargo, debe ser completada con otras ideas básicas expresadas también por la Jurisprudencia: a) La atribución de la explotación del servicio al concesionario implica la asunción por éste del riesgo derivado de la misma. b) Aunque los destinatarios de la prestación objeto de la concesión de servicio público lo son de una forma natural los particulares como usuarios del mismo, sin embargo, no es requisito imprescindible para que la relación jurídica se califique como tal, que el pago por su uso sea realizado efectivamente por éstos. Por el contrario, no se desnaturaliza la concesión por el hecho de que e/ pago por la utilización de/ servicio corra a cargo de la entidad concedente (pago en la sombra), siempre que subsista la asunción de riesgo por el concesionario. c) La concesión servicios públicos comporta la transferencia al concesionario de la servicio, sin perjuicio naturalmente de las potestades de policía que corresponden a la Administración concedente. Esta potestad organizativa es exigencia lógica de la propia asunción del riesgo de explotación, pues requiere dotar al concesionario de la libertad de organización necesaria para establecer el modo de llevar a cabo la explotación que le pueda resultar más acorde con su propia concepción de la empresa. El conjunto de ideas anterior es recogido por nuestro legislador con carácter disperso a través de varios artículos de la Ley de Contratos del Sector Público: artículo 8 , ("El contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendante"), artículo 251, ("La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. En ningún caso, podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos") y artículo 253: ("La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura..."). Se deduce de los anteriores preceptos, en primer lugar, que al encomendarse al particular la gestión del servicio éste asume la organización del mismo, en segundo lugar, que el servicio deber ser susceptible de explotación empresarial y, por último, que el concesionario debe asumir el riesgo de la explotación. De las circunstancias anteriores debe considerarse que la asunción del riesgo de explotación por el concesionario resulta indispensable para atribuir a la relación jurídica que examinemos la condición de concesión de servicios. Las restantes condiciones, el hecho de que la prestación vaya destinada de forma directa a su utilización por los particulares y que la organización del servicio se encomiende en mayor o menor grado al concesionario son consecuencias, bien del mismo concepto de servicio público que tiene el objeto de la concesión, bien de la propia exigencia de asunción del riesgo derivado de la explotación del servicio".

Los recurrentes consideran que el contrato fue correctamente calificado como contrato de gestión en su modalidad de concesión, al reunir las notas de esta clase de

contratos, incluida la asunción suficiente del riesgo de la explotación. La sentencia sin embargo lo deja vacío de contenido, sin atender a sus peculiaridades. La asunción del riesgo debe ser matizada en los contratos de gestión, ya que no tiene que ser total y absoluta, pues se trata de un contrato de gestión de servicios públicos en su modalidad concesional, en el que hay una asunción, matizada, del riesgo. Para ellos

Para la sentencia impugnada, estamos ante un contrato de servicios, en el que el contratista no asume un riesgo de explotación en función del mayor o menor uso que del servicio público hagan los destinatarios, sino que la retribución es fija, pudiendo variar en un porcentaje en función de circunstancias ajenas a los servicios públicos.

Para los recurrentes sí hay gestión del servicio a "riesgo y ventura" del concesionario: hay transferencia de riesgo de demanda al concesionario, pues "se la juega" el licitador si los ingresos que puede obtener de la enajenación de muebles viejos, aceites usados, ropa abandonada, etc., no responden a su cálculo de venta. También hay este riesgo, pues si aumenta la población en determinadas zonas, tienen que incrementar sus servicios. Hay transferencia del riesgo de organización al concesionario. Hay riesgo de incurrir el concesionario en mayores costes de los inicialmente previstos en el momento de presentar su oferta, si los medios humanos o materiales que previó son insuficientes para prestar el servicio.

El TS considera que alegaciones sobre el riesgo del concesionario carecen de entidad: los ingresos por venta de muebles abandonados, aceite usado, etc., se refieren a uno solo de los nueve servicios objeto del contrato. Si la población aumenta, no hay riesgo, pues la cláusula 27.2.ii del P.C.A.P. establece que ante un aumento de la población o de la superficie de limpieza, "[...] el incremento de los gastos que de ellos pueda derivarse queda compensado con el incremento de los ingresos derivados del aumento de las toneladas de residuo a recoger y a transportar" (siendo esta recogida y transporte de residuos un elemento para calcular la retribución del concesionario, conforme a la cláusula 44.1). Y en cuanto a los medios materiales, la cláusula 29.1 del P.C.A.P. establece que el órgano de contratación pondrá a disposición del concesionario las instalaciones y los medios materiales relacionados en el PPT.

El "riesgo y ventura del contratista", determinante conforme a la sentencia impugnada, para calificar o no los contratos como concesión, ha de ser examinado por el contenido del P.C.A.P.

El riesgo principal, según las recurrentes, se encuentra en la cláusula 44 del P.C.A.P., Retribución del Concesionario. El precio asignado es fijo, con arreglo a la cláusula 44, y podrá variar en función de "los indicadores de calidad" en la prestación. Esta variación podrá consistir, o en una bonificación que no superará el 4% del Precio Anual, o en una deducción máxima sobre el Precio Anual hasta un 6%.

Para las recurrentes, si el servicio no alcanza los niveles de calidad exigidos, el precio puede reducirse, previa audiencia del contratista, hasta un 6%. Ello significa, según ellas, que sí hay en estos contratos de concesión un riesgo de explotación, si bien añaden "sensiblemente matizado en el caso de la gestión de servicios públicos".

Las alegaciones de las recurrentes no alcanzan a desvirtuar lo razonado en la sentencia de instancia que determina que estamos antes contratos de servicios, y no ante concesiones. Así: "Si analizamos los pliegos resulta que la contraprestación del adjudicatario es fija, y se percibirá mediante abonos a buena cuenta; sin que quede alterado el principio de asunción de riesgo por la posible mala gestión del servicio>,(adviértase que el riesgo tan sólo será del 6% al 4"), claramente insuficiente. Nótese, que si no asume el riesgo de la explotación del servicio, aunque de su clausulado se den otras características propias del contrato de gestión de servicio público, ello no nos lleva a categorizarlo como tal.

Segundo.- Cuestión referente a la calificación del contrato como "mixto".

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares califica al contrato como mixto en su artículo 2.2: "El contrato tendrá la calificación de contrato mixto con objeto múltiple, en virtud de que contempla varias prestaciones, directamente relacionadas entre sí, propias del contrato de gestión de servicios públicos y del contrato de servicios. Debido a que resultan mayoritarias, desde el punto de vista económico, las prestaciones propias del contrato de gestión de servicios públicos, serán de aplicación para todas las prestaciones del contrato, y tanto para las fases de preparación y adjudicación, como para las de ejecución y extinción, el régimen jurídico previsto para esta tipología de contratos".

El artículo 25.2 de la Ley de Contratos del Sector Público establece como requisitos para calificar el contrato de mixto la vinculación y la complementariedad entre las prestaciones. Y es difícil encontrar esa vinculación entre la gestión del alumbrado público, por ejemplo, y la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos. Cómo puede vincularse entre sí el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público, con la gestión del alumbrado público o la limpieza y mantenimiento de parques y jardines, es una pregunta de difícil respuesta. Y el requisito de la complementariedad tiene su razón de ser desde el punto de vista material, pues esta exigencia impone que las prestaciones puedan considerarse unidad funcional. La razón de agrupar todas estas prestaciones tan variadas, nueve prestaciones, que no están vinculadas materialmente entre sí, ni tienen una relación de complementariedad, parece ser que no fue una razón jurídica, sino exclusivamente económica o de oportunidad, llegando a sostenerse lo positivo que sería para el Ayuntamiento, para la realización de todas sus actividades propias, contar con un solo contratista y en una concesión de larga duración. Pero esta llamativa afirmación (dice el TS), no se puede amparar en el artículo 25,2 T.R.L.C.S.P., y además, choca frontalmente con el principio de concurrencia.

En consecuencia, el TS desestima el recurso de casación.

**EL PERSONAL LABORAL FUNCIONARIZADO TIENE DERECHO A QUE LOS TRIENIOS RECONOCIDOS COMO PERSONAL LABORAL LE SEAN ABONADOS EN LA CUANTÍA CORRESPONDIENTE AL MOMENTO EN QUE FUERON PERFECCIONADOS. INTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 723/2019 de 30 de mayo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

*Recurso de Casación 163/2019.*

*Ponente: José Luís Requero Ibáñez.*

La demandante en la instancia, y parte recurrida en la sentencia que comentamos, es funcionaria de carrera del Cuerpo de Gestión Administrativa una vez que superó el proceso selectivo de funcionarización. Antes y desde el 19 de noviembre de 1990, había prestado servicios como personal laboral para la Administración autonómica andaluza ahora recurrente, perfeccionando ocho trienios que se le retribuían conforme al convenio colectivo para el personal laboral de la Junta Andalucía; en concreto se le abonaba por tal concepto 27,96 euros por trienio, luego un total de 223,68 euros. Sin embargo, tras acceder a la condición de funcionaria pasó a percibir 125,30 euros. Una vez superado el proceso de funcionarización reclamó que se le reconociese el derecho a percibir, en concepto de trienios como funcionaria, la misma cantidad que venía percibiendo como personal laboral de la Administración andaluza antes de acceder a la condición de personal funcionario. Tal reclamación se inadmitió por la resolución de la Dirección General de la Consejería de Educación impugnada en la instancia y ya en la instancia porque respecto del importe de los trienios hay que estar a las leyes de presupuestos, por lo que los trienios deben abonarse atendiendo a su condición de funcionaria. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla estimó el recurso, y dicha sentencia es impugnada en casación por la Junta de Andalucía.

La sentencia impugnada estimó la demanda con base en la sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, de 9 de marzo de 1999 (recurso contencioso-administrativo 291/1997 ) y añade que no cabe discriminación entre el personal laboral y los funcionarios públicos, de forma que estos consoliden las cantidades percibidas por trienios y para el personal laboral no ocurra otro tanto respecto de la retribución equivalente -complemento de antigüedad- cuando acceden a la condición funcional. Entenderlo implica una minoración retributiva contraria al artículo 14 de la Constitución Española, a los principios retributivos de la función pública y el principio de no discriminación de la Directiva 1990/70/CEE, cláusula 4.

La Junta de Andalucía en su recurso sostiene que no es aplicable la sentencia de la citada Audiencia Nacional pues se refiere al cambio de Cuerpo o Escala; e invoca como infringidos los artículos 1 y 2.1 de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, en especial el segundo. Afirma que tal precepto no establece una continuidad de régimen retributivo respecto de los trienios devengados con anterioridad por quien, de manera voluntaria, adquiere la condición de funcionario, debiendo cobrar como tal funcionario con el valor

de las categorías funcionariales análogas a aquellas otras en las que devengó los trienios. Niega así la posibilidad de mantener un doble régimen retributivo o un régimen mixto.

Dice la sentencia que comentamos que ya el TS, en sentencia 648/2019 de 21 de mayo (recurso de casación 247/2016) ha declarado que la antigüedad como funcionario es una cualidad de tal condición y va unida a la adquisición de la categoría funcional, lo que se produce mediante el correspondiente nombramiento tras superar el procedimiento selectivo de acceso que en cada caso se trate, como resulta del artículo 62 del Estatuto Básico del Empleado Público. Por tanto, el personal laboral funcionarizado será funcionario desde la fecha en que adquiere esa condición, sin que el reconocimiento de servicios efectivos como contratado suponga la condición funcional ni por lo tanto antigüedad alguna con tal carácter.

Distinto del anterior concepto es el de antigüedad a efectos retributivos, que se plasma en el concepto retributivo de trienios, con el cual se está haciendo referencia a la totalidad de los servicios efectivos prestados, desempeñando plaza o destino, en cualquiera de la esferas de la Administración a las que se refiere la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, tanto en la condición de funcionario, de carrera o de empleo, como en régimen de contratación administrativa o laboral, trienios que se devengan aplicando a los mismos el valor que corresponda atendiendo al cuerpo, escala o plaza en la que se hubieran completado.

Los trienios, por su propia naturaleza, se devengan en el momento que se cumple el tiempo de servicios necesario para ello de acuerdo con las circunstancias del Cuerpo o Grupo al que pertenece en ese momento el funcionario y, a partir de ese momento, se incorpora a sus derechos retributivos de modo que su percepción futura se produce con independencia de las vicisitudes de la carrera funcional, ya se permanezca en el mismo Grupo o se cambie. No es así un concepto retributivo referido o relacionado con la pertenencia actual a un determinado grupo, desempeño de un puesto y otras circunstancias, sino vinculado al hecho objetivo de haberse alcanzado determinado tiempo de servicios en concretas circunstancias, por lo que su valoración ha de referirse en todo caso a tales condiciones determinantes de su nacimiento, es decir, al Cuerpo o Grupo al que pertenecía el funcionario cuando se devengó el trienio.

Quienes han accedido a la función pública mediante un proceso de "funcionarización", como consecuencia de la prestación de servicios a la Administración Pública en régimen laboral, y una vez que han accedido a la condición de funcionarios de carrera, quedan sujetos plenamente al régimen estatutario de la Función Pública y, en lo que aquí interesa, al artículo 1.3 de la Ley 70/78, que les reconoce los servicios prestados, y al artículo 2.1, que establece la forma en que debe realizarse el reconocimiento. Tales preceptos deben aplicarse por igual en todos los supuestos de reconocimiento posibles que contempla la norma.

Por todo ello, el personal laboral funcionarizado tiene derecho a que los trienios reconocidos como personal laboral le sean abonados, tras adquirir la condición de

personal funcionario, en la cuantía correspondiente al momento en que fueron perfeccionados.

En consecuencia, el TS desestima el recurso de casación.

### **III. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA**

#### **FUNCIÓN PÚBLICA. PLAZA DE INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS. POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN. PUEDE EXIGIR AQUELLA TITULACIÓN SI DEMUESTRA LA IDEONEIDAD DE LA MISMA A LAS FUNCIONES A REALIZAR.**

*Sentencia 948/2019 de 30 de abril de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Granada).*

*Recurso de Apelación 359/2018.*

*Ponente: Juan María Jiménez Jiménez.*

Declara el TSJ que el requisito de la titulación es de naturaleza funcional e inherente al contenido del puesto y de las tareas a ejercer, y, a propósito, significar, acerca de la Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (ICCP), que está regulada por el RD 1425/1991 de 30 de agosto para los títulos pre- Bolonia, y, por la Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero en cuanto a los títulos post- Bolonia. El RD 1425/1991 determina cuales son las materias troncales, y la Orden CIN/309/2009 describe las competencias que deben adquirir los estudiantes para estar en posesión del Título Oficial de Máster en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, debiéndose advertir que solo el Título Universitario de Ingeniero de Caminos Canales y Puertos (RD 1425/1991) habilitaba de forma global y generalista para el ejercicio de todas las áreas de la profesión, teniendo este Título en el marco europeo de cualificaciones (post-Bolonia) el máximo nivel universitario de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento y del Consejo (art. 11 .e /), es decir, es decir, el nivel de Máster, ( "e), un título que acredita que el titular ha cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, o de una duración equivalente a tiempo parcial, en una universidad o centro de enseñanza superior o en otra institución de nivel equivalente y, en su caso, que ha cursado con éxito la formación profesional que pueda exigirse además de dicho ciclo de estudios postsecundarios"), siendo la Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero, la que establece los requisitos para la verificación de los Títulos Universitarios Oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, debiéndose significar también que según la Resolución de 4 de mayo de 2015, de la Dirección General de Política Universitaria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 2015 mediante el que se

determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, tal Título se corresponde con el nivel 3.

Por lo que se refiere a la cualificación, la Ingeniería Técnica de Obras Públicas y el Grado en Ingeniería Civil tienen un nivel inferior, el del art. 11 d/ de la Directiva 2005/36/CE citada, ("d) un título que sanciona una formación del nivel de la enseñanza postsecundaria de una duración mínima de tres años y no superior a cuatro, o de una duración equivalente a tiempo parcial, dispensada en una universidad o un centro de enseñanza superior o en otro centro del mismo nivel de formación, así como la formación profesional exigida en su caso además del ciclo de estudios postsecundarios), y conforme a la Resolución de 21 de mayo de 2015, de la Dirección General de Política Universitaria, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 2015, por el que se determina el nivel de correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior del Título Universitario Oficial de Ingeniero Técnico de Obras Públicas Especialidad en Construcciones Civiles, se corresponde con un nivel 2. Esto es, al nivel de Grado (no al de Máster).

El Ayuntamiento de Granada, parte apelante e interesada en el mantenimiento de la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, expone que las funciones a desarrollar en dicho puesto *"en modo alguno se ligan"*, en la forma en que se definen en la RPT *"a la titulación de Máster ni a la de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, pues no se establece expresamente tal titulación en la RPT como titulación adicional exigible"*.

Por otra parte, invoca la vulneración del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015.

Dice la sentencia que comentamos que la Administración apelante viene a decir que: *"No se trata, por tanto, de la convocatoria de un concreto puesto de trabajo, sino de una plaza de la plantilla municipal, que recoge la antigua denominación conforme a las denominaciones de titulaciones precedentes a Bolonia"*, y, siendo ello así, resulta que no puede constituir argumento válido, a los fines que ahora se persiguen por el Ayuntamiento, el hecho de que en la RPT no se establezca la expresamente la titulación de Máster para el Puesto de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Y, es más, refiere también la parte apelante que la cuestión controvertida se ha de resolver *"conforme a las funciones a desarrollar en la Administración municipal en tal puesto"*. Ahora bien, retomando esa exigencia de motivación que ponga de manifiesto que las titulaciones y consecuentes profesiones incluidas *"sean razonables y estén directamente relacionadas con el puesto a cubrir"*, es decir, que se cumpla la exigencia de suficiencia de titulación para su desempeño, se habría de explicitar por la Administración la razón por la que mediante la Convocatoria impugnada la plaza convocada pueden ser actualmente ocupada por Graduados en Ingeniería Civil a pesar de que en el periodo pre-Bolonia el puesto de que tratamos no lo era de Ingenieros Técnicos de Obra Civil.

Ciertamente la Administración cuenta con su potestad de autoorganización, pero habrá de ejercerla de manera oportuna y con debida justificación, requisitos que no se cumplen si es en el ámbito del presente recurso cuando trata de hacer valer esa capacidad de los Graduados. Si así lo entiende la apelante, o bien lo demuestra con suficiencia, cosa que no ha ocurrido, o bien en ejercicio de esa potestad procede a la modificación de la RPT, pues, mientras subsista la no coincidencia en orden a la titulación exigida para la participación y la que se correspondería para la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos pesa sobre el Ayuntamiento una carga probatoria a la que no ha dado debida observancia. Ciertamente ningún cuestionamiento permite la existencia de la potestad de autoorganización de la Administración para configurar el perfil de los profesionales que pueden acceder a determinados puestos de trabajo, pero el principio de libertad, como prevalente frente al de exclusividad y monopolio, ha de convivir con el de idoneidad.

Finalmente, ha de significarse que el artículo 76 del EBEP dispone con nitidez que, con carácter general, la única titulación habilitante para el acceso a los Subgrupos A1 y A2 es el Título de Grado, precisamente el que exige la determinación objeto de impugnación. Ahora bien, el último inciso del precepto dispone que cuando la Ley exija otro Título Universitario será éste el que se debería tener en cuenta, de modo que aunque para el ingreso en el Grupo A basta el Título de Grado, ello no quiere decir que la Administración no deba exigir, para el ingreso en un Cuerpo que ejerce una profesión regulada, el Título o Títulos Universitarios que habilitan para el desempeño de la misma; así lo previene el propio artículo 76 del EBEP.

Por ello, el TSJ confirma la sentencia apelada, pero no impone las costas procesales a la parte apelante porque considera la razonable controversia que se suscita sobre la cuestión de fondo tal y como lo demuestra el hecho de haber sido admitidos a trámite recurso de casación sobre el principal extremo que se discute.

**EXIGIBILIDAD DE LA LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL PARA TALA DE ARBOLES, AUNQUE ESTA TALA SE ENMARQUE EN ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN Y REPOBLACIÓN FORESTAL EFECTUADAS POR LA AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA DE ANDALUCÍA.**

*Sentencia 899/2019 de 11 de abril de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (Granada).*

*Recurso de Apelación 848/2018.*

*Ponente: Antonio Jesús Pérez Jiménez.*

El Ayuntamiento de Abrucena dictó resolución por la que declaró la exigibilidad de licencia municipal para los actos y/o usos de índole urbanística consistentes en talado

de árboles que se vienen realizando en la Sierra de Abrucena (monte público cuyo suelo pertenece al común de los vecinos y el vuelo -hoy- a la Junta de Andalucía, en virtud de Consorcio constituido en 1968 para la repoblación forestal de los terrenos), actividad realizada por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (AMAYA).

En el recurso AMAYA sostiene que las labores de aprovechamiento forestal que lleva a cabo no están sujetas a licencia municipal, pues no se trata de simple tala de árboles, sino de un conjunto de actuaciones destinadas a la conservación y protección del entorno natural, o la repoblación forestal para la que se constituyó en 1968 el Consorcio entre el Estado, hoy Junta de Andalucía, y el Ayuntamiento, y que el Ayuntamiento se excede de sus competencias para exigir licencia municipal en el monte público, pues en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Abrucena, el Parque Nacional y Natural de Sierra Nevada se incluye en la categoría de Suelo No Urbanizable de Especial Protección, con remisión a las "Normas particulares de aplicación en suelo no urbanizable" pero no referencia o remisión al Título III donde se establecen los actos sujetos a licencia (art. 3.1.1). Y en el art. 8.2.2 se señala que en el interior del espacio protegido donde se encuentra el monte de Abrucena, se estará a la normativa aplicable del Plan de Ordenación de los Recursos del Parque (P.O.R.N.) y Plan Rector de Uso y Gestión (P.R.U.G.), aprobados en el Decreto 64/1994, de 15 de marzo. Por lo que, si no hay una protección o previsión específica en el instrumento de planeamiento, referida a lo que significa uso urbanístico del suelo (uso artificial distinto del mero uso natural agrario), como en supuesto casi idéntico apreció la Sentencia núm. 103/2014 de 14-03-2014 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del T.S.J. Cantabria (Rec. 446/2012), el Ayuntamiento no puede exigir licencia para las talas de árboles (lógica o discernimiento que la apelante completa con la idea de que el control de las labores de aprovechamiento forestal corresponde a la Administración competente en la materia, que es la Junta de Andalucía). Por otra parte, los actos del aprovechamiento forestal son promovidos por el propio Ayuntamiento de Abrucena porque forma parte del referido Consorcio y por tanto se beneficia de las labores que realiza AMAYA por encomienda de la Junta de Andalucía.

El TSJ declara que la competencia forestal de la Junta de Andalucía no excluye la urbanística del Ayuntamiento, siendo ambas concurrentes. Como apuntaba la Sentencia de esta Sala en Sevilla de 10-12-2013 (Rec. 432/2013), refiriéndose al art. 169.1.f) de la LOUA, "... dada la amplitud de los supuestos previstos por la norma (que se refiere a masas arbóreas, a vegetación arbustiva, y a árboles aislados) parece clara la intención del legislador de referir la necesidad de licencia municipal a la tala de cualquier tipo de vegetación siempre que ésta resulte protegida por alguno de los instrumentos de planeamiento en vigor ...".

Esa protección no tiene por qué ser específica (cuando ya hay una, la del P.O.R.N. y P.R.U.G., a la que puede remitirse el planeamiento), ni limitada a los supuestos de alguna suerte de desarrollo o actuación urbanística (en otro caso no tendría sentido la extensión de la fórmula legal, que al prever como acto sujeto a licencia el de las "talas en masas arbóreas", parece indudablemente aludir al talado de árboles en espacios naturales -donde nunca cabría un uso artificial del suelo distinto del natural que le es

propio-), ni con precisión expresa de la necesidad de licencia (que ya se establece nítidamente en la ley). El objeto de control de la autorización urbanística municipal puede ser entonces el de la comprobación del mantenimiento del destino permitido en la clase de suelo de que se trata, y aunque concurra con el de la ordenación forestal, no por ello sin más debe reputarse innecesario o relegado.

La alegación de AMAYA de no llevar a cabo sino una actuación integral de conservación del medio natural, carece de sentido como objeción contra el acto recurrido, al no negarse que entre esas labores conservativas se incluya el talado de árboles, que es a lo que se limita la exigibilidad declarada de licencia urbanística municipal. En definitiva, que sea una tarea encomiable y necesaria la que realiza dicha recurrente, no quita para que, si como parte de la misma ejecuta actos y/o usos de tala de árboles, tenga que recabar antes la correspondiente autorización municipal. Y si no los practica (que no es el caso, según lo dicho), entonces no se entiende por qué recurra contra la resolución de que se trata, que sólo considera exigible la licencia para el talado (no también para otras tareas de aprovechamiento forestal o mantenimiento del entorno natural en el espacio natural protegido).

Y en cuanto a que el propio Ayuntamiento sea beneficiario y por ende promotor de los actos y/o usos para los que requiere licencia, ello en relación con el art. 169.4 de la LOUA, el planteamiento es forzado y poco defendible. Porque en absoluto consta, más bien lo contrario, que dicha Entidad Local haya tenido en algún momento participación de cualquier clase en cuanto a los actos y/o usos de aprovechamiento forestal que lleva a cabo AMAYA por encomienda de gestión de la Junta de Andalucía. El que junto al Estado constituyera en 1968 el Consorcio mencionado, incluso que el cumplimiento de lo que en el mismo está previsto le reporte ventajas, no significa nada concreto de lo que resulta menester para considerar que dicho Ayuntamiento sea promotor de tales intervenciones de AMAYA.



## CONVOCATORIAS

Resolución de 21 de septiembre de 2018, del Sr. Vicepresidente del Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, por la que se convoca la **IV Edición de Premios CEMCI de Investigación y Buenas Prácticas Municipales**.

[BOP Granada núm. 188 de 1 de octubre de 2018](#)

Orden de 17 de junio de 2019, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para la **rehabilitación de edificios en la Comunidad Autónoma de Andalucía**, en el ejercicio 2019.

[BOJA núm. 124 de 1 de julio de 2019](#)

Orden de 17 de junio de 2019, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para la **rehabilitación de viviendas en la Comunidad Autónoma de Andalucía**, en el ejercicio 2019.

[BOJA núm. 124 de 1 de julio de 2019](#)

Orden de 25 de junio de 2019, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se hace pública la **XXIII convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente**.

[BOJA núm. 125 de 2 de julio de 2019](#)

Resolución de 3 de julio de 2019, de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el año 2019 subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, en materia de **conciliación de la vida laboral, familiar y personal**, dirigidas a corporaciones locales y empresas, con sujeción a las bases reguladoras establecidas por la Orden de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de 5 de septiembre de 2018.

[BOJA núm. 131 de 10 de julio de 2019](#)

Resolución de 17 de junio de 2019, de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se efectúa la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a las **Escuelas de Música y Danza dependientes de entidades locales** para el año 2019.

[BOJA núm. 123 de 28 de junio de 2019](#)

Resolución de 7 de junio de 2019, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan los **Premios Andalucía de Urbanismo 2019, IV Edición**.

[BOJA núm. 118 de 21 de junio de 2019](#)

Orden de 5 de junio de 2019, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el año 2019 las ayudas previstas en la Orden de 19 de junio de 2017, por la que se regula el procedimiento de selección de las **Estrategias de Desarrollo Local Participativo en las zonas pesqueras de Andalucía para el período 2014-2020**, de reconocimiento de los Grupos de Acción Locales del Sector Pesquero, el régimen de los gastos de funcionamiento y animación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas a proyectos acogidos a dichas estrategias.

[BOJA núm. 117 de 20 de junio de 2019](#)

Resolución de 20 de febrero de 2019, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca el **Premio de Periodismo «Luis Portero de Promoción del Donante de Órganos y Tejidos en Andalucía»** para trabajos producidos por Medios de Comunicación que fomenten la Donación de Órganos y Tejidos, en su XXII Edición.

[BOJA núm. 105 de 4 de junio de 2019](#)

## AHORA EN EL CEMCI

### PREMIOS CEMCI

Últimos días para presentar trabajos a la IV Edición de Premios CEMCI. Modalidades convocadas: a) Premio "Prácticas municipales exitosas". b) Premio "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". Premios: 3.500 euros - Mención Especial: 1.500 euros. Convocatoria abierta hasta el 31 de agosto de 2019.



Más información, pulsando [aquí](#).

### MASTER VIRTUAL EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL

Exitosa acogida del nuevo [Máster Virtual en Dirección Pública Local](#) del CEMCI. Los Diplomas de Especialización son autónomos, por lo que si no desea completar el Máster, pero sí obtener una formación profunda y de calidad sobre dichas materias, puede matricularse en alguno/s de ellos de forma independiente.



### 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.

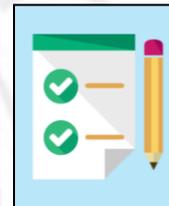
## MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS



Hemos incorporado a nuestra web el servicio [Mirador de necesidades formativas](#), un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

## ENCUESTAS

El Mirador de Necesidades Formativas se complementa con las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa o de divulgación.



Tu opinión nos interesa: puedes evaluar nuestros servicios mediante unas breves encuestas que hemos puesto a disposición de nuestros usuarios: [Actualidad Informativa](#), [Centro de Documentación Virtual](#), [Revista CEMCI](#), [Premios CEMCI](#), [Observatorio de Bancos de Experiencias](#) y [Gobierno Local Abierto y Transparente](#).

## SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

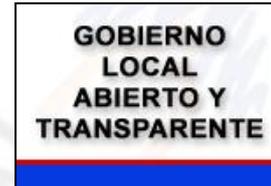


A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables 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. ([Más información](#))

## 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.



[\(Más información\)](#)

## OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en [cemci@cemci.org](mailto:cemci@cemci.org).

[\(Más información\)](#)

## 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:

- Encuentros de cargos públicos: [Organización y funcionamiento de las entidades locales](#). Formación virtual. Del 11 al 25 de septiembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres: [Directrices prácticas sobre el funcionamiento administrativo de las entidades locales para mejorar la calidad, simplificación y eficiencia](#). Formación presencial. 19 y 20 de septiembre



de 2019

- Máster en dirección pública local 2019. [Diploma de especialización en derecho público local \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de septiembre al 11 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización: [Administración electrónica en las entidades locales \(VIII edición\)](#). Formación virtual. Del 24 de septiembre al 21 de octubre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [La gestión y control de la tesorería municipal \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 24 de septiembre al 21 de octubre de 2019
- Cursos monográficos de estudios superiores: [Contratación pública más eficaz a través de los compromisos sociales y ambientales establecidos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público](#). Formación virtual. Del 26 de septiembre al 23 de octubre de 2019
- Cursos monográficos de estudios superiores: [La selección de los empleados públicos locales \(fijos y temporales\): repercusiones de la LRSAL y otros límites legales \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 2 al 29 de octubre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de Estudios Avanzados sobre patrimonio y bienes de las entidades locales](#). Formación virtual. Del 8 de octubre al 16 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de Estudios Avanzados sobre desarrollo local](#). Formación virtual. Del 9 de octubre al 17 de diciembre de 2019
- Jornadas de excelencia: [La nueva figura del delegado de protección de datos](#). Formación presencial. 10 de octubre de 2019
- Encuentros de cargos públicos: [La utilización eficiente del presupuesto municipal y de los recursos públicos \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 10 al 24 de octubre de 2019
- Jornadas de excelencia: [La ciudad ante el cambio climático \(II edición\)](#). Formación presencial. 14 de octubre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 16 de octubre al 12 de noviembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Las situaciones administrativas de los empleados públicos locales \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 22 de octubre al 18 de noviembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Transparencia y protección de datos personales en las administraciones locales \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 23 de octubre al 19 de noviembre de 2019
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Aspectos jurídicos procedimentales de la Evaluación Ambiental Estratégica \(EAE\) de planes urbanísticos](#). Formación virtual. Del 25 de octubre al 21 de noviembre de 2019

- Encuentros de cargos públicos: [La oposición al gobierno local y sus relaciones con el gobierno \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 29 de octubre al 25 de noviembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Los actuales convenios en las entidades locales conforme a la Ley 40/2015 \(II edición\)](#) Formación virtual. Del 30 de octubre al 26 de noviembre de 2019
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La factura electrónica en la administración local \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 31 de octubre al 27 de noviembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Concurso de acreedores en los procedimientos tributarios locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 5 de noviembre al 2 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Administración pública local y blockchain](#). Formación virtual. Del 6 de noviembre al 3 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Cómo construir normas claras en el ámbito de la administración local](#). Formación virtual. Del 7 de noviembre al 4 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Mancomunidad de municipios](#). Formación virtual. Del 8 de noviembre al 5 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Valoraciones en la expropiación forzosa](#). Formación virtual. Del 12 de noviembre al 9 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [El impacto de la Ley 39 y 40/2015, de 1 de octubre en la gestión de los recursos humanos. Análisis de aspectos prácticos \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 13 de noviembre al 10 de diciembre de 2019
- Cursos monográficos de estudios superiores: [Espectáculos públicos y actividades recreativas en Andalucía](#). Formación presencial. 14 y 15 de noviembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Los procesos de participación ciudadana de Andalucía según la Ley 7/2017](#). Formación virtual. Del 19 de noviembre al 16 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [El sistema de seguridad social y sus efectos en los empleados públicos locales \(VI edición\)](#). Formación virtual. Del 20 de noviembre al 17 de diciembre de 2019.
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Licencias ambientales en Andalucía](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 18 de diciembre de 2019
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Aplicación del régimen jurídico laboral a las entidades locales \(VII edición\)](#). Formación virtual. Del 22 de noviembre al 19 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Administración electrónica en la contabilidad local \(II edición\)](#). Formación presencial. 2 y 3 de diciembre de 2019
- La formación paso a paso: talleres. [Funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(VIII edición\)](#). Formación presencial. 12 y 13 de diciembre de 2019

## PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA



A través de la página web del CEMCI puede consultarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones, disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).

Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con [publicaciones@cemci.org](mailto:publicaciones@cemci.org)

Puedes ver las [últimas incorporaciones](#) a nuestro catálogo de biblioteca en el Opac de la Red de Información y Documentación Especializada de Andalucía (Red Idea).



## PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- Planificación en entidades locales: desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.
- Términos y plazos: teoría y práctica
- Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local

## ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



## CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



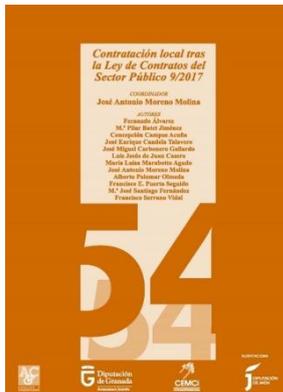
## REDES SOCIALES

Suscríbete en nuestra web a nuestros boletines [www.cemci.org](http://www.cemci.org)

Síguenos a través de los medios sociales



## NOVEDADES EDITORIALES



### **Contratación local tras la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017**

José Antonio Moreno Molina (Coord.)

Año de publicación: 2019

491 págs.

ISBN: 978-84-16219-32-2

### **Sinopsis**

Contratación local tras la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, es una obra dedicada a una materia imprescindible en nuestro ámbito de acción, como es la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE y 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y adjudicación de los contratos de concesión y es de aplicación a todas las Administraciones y entidades públicas españolas.

Los autores han hecho un magnífico recorrido por los diferentes aspectos de esta materia regulada, centrándose en aspectos concretos de la Ley relacionados con el ámbito local como las competencias de las entidades locales y sus normas específicas de contratación, el procedimiento abierto simplificado y los contratos menores, la preparación del contrato, consultas preliminares y preparación de pliegos, la contratación pública electrónica y el perfil del contratante, la publicidad de los contratos públicos, la adjudicación de los contratos, los criterios de adjudicación y la mesa de contratación, la resolución de conflictos, y el ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación pública.

### **Índice**

Presentación

**CAPÍTULO I. Introducción: La contratación local y sus retos tras la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, por José Antonio MORENO MOLINA**

**CAPITULO II.** Ámbito subjetivo y objetivo de la Ley de Contratos del Sector Público, por Alberto PALOMAR OLMEDA

**CAPITULO III.** Las competencias de las entidades locales en materia de contratación, por Francisco E. PUERTA SEGUIDO

**CAPITULO IV.** Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales, por Concepción CAMPOS ACUÑA

**CAPITULO V.** El procedimiento abierto simplificado y los contratos menores, por María Luisa MARABOTTO AGUDO

**CAPITULO VI.** La preparación del contrato: consultas preliminares y preparación de pliegos, por M<sup>a</sup> Pilar BATET JIMÉNEZ

**CAPITULO VII.** Contratación pública electrónica y Perfil de Contratante, por Luis Jesús DE JUAN CASERO

**CAPITULO VIII.** De la publicidad de los contratos públicos en especial en la administración local, por Francisco SERRANO VIDAL

**CAPITULO IX.** Experiencia en la tramitación electrónica de los procedimientos de contratación en el Ayuntamiento de Gijón, por Fernando ÁLVAREZ

**CAPITULO X.** La adjudicación de los contratos: algunas cuestiones de interés práctico. En particular, criterios de adjudicación y Mesa de Contratación, por José Miguel CARBONERO GALLARDO

**CAPITULO XI.** Resolución de conflictos en materia de contratación en el ámbito local, por M<sup>a</sup> José SANTIAGO FERNÁNDEZ

**CAPITULO XII.** Ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación pública, por José Enrique CANDELA TALAVERO

Bibliografía

Webgrafía

## NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera Martínez, Rafael Leopoldo

“La municipalidad laboral en las nuevas tecnologías. La videovigilancia: con o sin límites”, en: Revista Digital CEMCI, nº 40/2018, pp. 1-11.

Alemán Rodríguez, Jorge

“Procedimiento sancionador. Tramitación”, en: Revista Digital CEMCI, nº 41/2019, pp. 1-19.

Aparisi Aparisi, Mari Carmen

“Los contratos menores: su nueva regulación y la problemática de los mismos”, en: Revista de Estudios Locales. Cunal, nº 217/2018, pp. 176-203.

Boltaina Bosch, Xavier

“La jornada de trabajo de los empleados de las Entidades Locales tras la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado (Primera parte)”, en: Revista de la Administración Práctica, nº 10/2018, pp. 49-61.

Campos Acuña, Concepción

“Impacto de la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales en el ámbito local”, en: Revista Digital CEMCI, nº 40/2018, pp. 1-19.

Cano Campos, Tomás

“La nueva Ley de contratos del sector público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades”, en: Cuadernos de Derecho Local, nº 48/2018, pp. 12-67.

Cerrillo i Martínez, Agustí

“La integridad y la transparencia en la contratación pública”, en: Anuario del Gobierno Local, nº 2018, pp. 77-127.

Cobos Godoy, José Carlos

“Breves notas acerca de la regla de gasto. Comparativa en el entorno europeo, encaje en la ciencia económica y alternativas generales de flexibilización”, en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº 10/2018, pp. 41-46.

Ezquerria Huerva, Antonio

“A vueltas con la ejecución de sentencias de derribo que pueda causar perjuicios a terceros de buena fe”, en: Revista Española de Derecho Administrativo, nº 195/2018, pp. 67-100.

Fernández-Figueroa Guerrero, Fernando

“Especialidades de la contratación administrativa en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, en: Cuadernos de Derecho Local, nº 48/2018, pp. 291-309.

García Valderrey, Miguel Ángel

“Sobre la actuación municipal ante el requerimiento de nulidad de acuerdo efectuado por el órgano autonómico o estatal”, en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº 10/2018, pp. 130-136.

Góngora de Pedro, Cristina

“El uso de la notificación electrónica tras la Ley 39/2015”, en: Revista Digital CEMCI, nº 41/2019, pp. 1-12.

González-Varas Ibáñez, Santiago

“Efectos, ejecución, modificación de los contratos, resolución, cesión y subcontratación (artículos 188 a 218 de la LCSP 2017)”, en: Cuadernos de Derecho Local, nº 48/2018, pp. 89-120.

Hernando Rydings, María

“Procedimientos de contratación y su incidencia en las Entidades Locales: principales novedades”, en: Anuario del Gobierno Local, nº 2018, pp. 129-203.

Jabalera Rodríguez, Antonia

“Los servicios públicos locales y su tratamiento fiscal en el Impuesto sobre Sociedades”, en: Crónica Tributaria, nº 168/2018, pp. 107-148.

Lebracón Cortés, Mercedes E.

“Actuaciones obligatorias en materia de control en las Entidades Locales: control de deuda y registro de facturas. Posibilidad de colaboración con entidades privadas en las actuaciones relativas a auditoría pública”, en: Revista de Estudios Locales. Cunal, nº 217/2018, pp. 158-174.

López Arias, María Concepción

“Adecuación en el ámbito local de la presupuestación y ejecución al cumplimiento de las reglas fiscales”, en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº Especial Octubre 2018, pp. 159-166.

Magraner Moreno, Francisco J.

“Panorama actual de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública: en especial, en el ámbito tributario”, en: Revista Española de Derecho Financiero, nº 180/2018, pp. 13-50.

Marina Jalvo, Belén

“La determinación de las sanciones administrativas. Normas establecidas en la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”, en: Revista Española de Derecho Administrativo, nº 195/2018, pp. 101-129.

Martín Delgado, Isaac

“La práctica de las notificaciones electrónicas en la contratación pública. Premisa de transparencia, libre competencia y simplificación administrativa”, en: Cuadernos de Derecho Local, nº 48/2018, pp. 178-220.

Martín López, Jorge

“Algunas reflexiones acerca del derecho de audiencia en el ámbito tributario: su preterida función legitimadora y fiscalizadora de la actuación administrativa”, en: Revista Española de Derecho Financiero, nº 180/2018, pp. 97-117.

Morón Pérez, Carmen

“Aplicación judicial de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la exención de la Iglesia Católica en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (a propósito de la sentencia 1/2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Madrid)”, en: Crónica Tributaria, nº 168/2018, pp. 149-181.

Prinetti Márquez, Julio

“El control interno de la gestión del Presupuesto de las Entidades Locales”, en: El Consultor de los Ayuntamientos, nº Especial Octubre 2018, pp. 103-114.

Rodríguez Laínz, José Luis

“El nuevo régimen jurídico de las terrazas y veladores en la legislación andaluza sobre espectáculos públicos y actividades recreativas”, en: Revista Digital CEMCI, nº 40/2018, pp. 1-30.

Rodríguez Tarrida, Mercedes E.

“Reflexiones sobre el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local: necesidades y objetivos”, en: Revista de Estudios Locales. Cunal, nº 217/2018, pp. 14-38.

Sánchez Lerma, Gemma Angélica

“Remunicipalizaciones: objetivos sociales y ambientales en desarrollo sostenible”, en: Revista Española de Derecho Administrativo, nº 195/2018, pp. 195-220.

## AL CALOR DEL ÉXTASIS MÍSTICO

Ya cae la canícula, arrecian las alternancias temporales y se instalan durante los próximos meses las altas temperaturas y los días soleados. Tendremos tiempo, quién pudiere, de disfrutar de la libertad vacacional, de matar los días con gestos inocuos, y entre tanto, también de esparcimiento; visitar los pueblos, ir a la playa, tomar platos y productos de temporada, dejarse caer por alguna verbena, tostarse al sol... Ya saben, eso que sucede para eludir un septiembre y otro, y que nos hemos empeñado en llamar vulgarmente como la vida.

No es casual refrendar esa situación clara de que, en verano hace sol y que, al ser los días más largos, hay más tiempo libre y uno no sabe ya cómo matarlo. Quizás los largos paseos ayudan para amilanar este calvario. Recorre uno a pie lugares que durante el resto del año no frecuenta o no repara en ellos. Me ocurrió a mí, el abajo firmante, que paseando, una vez más, por esa vía que divide Avenida de la Constitución, me fui deteniendo en todas y cada una de las efigies allí expuestas. Desde toreros a cantaoras, pasando por el venerado Federico, terminé por apontocarme ante la estatua que implora con su postura un advenimiento.

La estatua concretamente es la de un santo, San Juan de la Cruz. Es una figura, la de la persona y el personaje, un poco extraña, al menos entre el acervo común o entre la cultura más popular. Como bien sabemos, los Lorca, los Falla o hasta los Fray Leopoldo, tienen un mayor hueco entre las loas de todos aquellos que tienen a Granada entre sus letras y recuerdos. San Juan de la Cruz, que está a medio camino de los tres, parece un poco escorado. Si bien su tiempo efímero por las inmediateces de la ciudad no le confirieron, quizás, la enjundia que un emblema de su talla merecía. Aún así, allí arriba, en el actual Carmen de los Mártires, se recoge un azulejo en su memoria que dice así:



*De 1582 a 1588. Siendo prior del convento de los Mártires de Carmelitas Descalzas (Demolido en 1850) El místico doctor de la Iglesia y protector de los atribulados: San Juan de la Cruz, escribió sus admirables tratados: Subida del Monte Carmelo, Noche oscura del alma, Cántico espiritual y Llama de amor viva.*



La concepción del místico nacido en Ávila en 1542, está a medio camino del poeta y del santo. A un santo, español, importante mención, que le incomoda el alma, de ahí la escapada perpetua, de ahí que la santidad no busque el palio sino la aniquilación. Y es que así es como lo describe Ignacio B. Anzoátegui, quien hilvana a San Juan como el elemento paradigmático del personaje de huida hacia delante, siempre en busca del desasosiego, en busca de la aventura, en busca del trascendental viaje, en busca del cielo...

Esas turbulentas contradicciones que se entremezclan y entrecruzan, concatenan en Juan Yépes y Álvarez (nombre de pila de nuestro versado autor) una entropía que le llevan a los extremos de la fe y la razón, confeccionando con majestuoso verbo y expresión, los más finos poemas de nuestra lengua. El abulense termina sus días expulsado de sus cargos eclesiales y condenado, como un Moisés de su época, a vagar enfermo durante un año, donde finalmente termina muriendo en Úbeda a finales de 1591, treinta años antes de que su obra empezara a cobrar la magnitud que autores posteriores como Rubén Darío, Juan Ramón Jiménez o T.S. Eliot le adjudican, situándole entre los púlpitos de las letras españolas.

Este humilde escribano, que entre calores escribe, no quisiera despedirse sin felicitar el verano, y dejar unas letras que nos desempolvan del olvido y para el común de los mortales, una de las últimas piezas, con sobrada influencia, donde este místico ha serigrafiado su impronta:

*Mientras iba de tu mano hacia la montaña  
Unos días eran fuego y otros eran llamas  
Dentro del espejo donde no me reflejaba  
La promesa a que en la cima nos aguardaba  
Pero una vez ahí, las nubes no nos dejaban ver el suelo  
Y una sensación que tuve fue miedo  
El camino de bajada era más estrecho  
Se podría decir una bajada a los infiernos  
Te pedí que me guiaras cuando estaba ciego  
La montaña fue quien respondió con eco  
Un eco que reproducía exactamente mis lamentos  
Los sueños que una vez tenía y ya no tengo  
Un camino de torturas y de sufrimiento  
Que me ha traído donde ahora sigo muerto*



*Rezando para que alguien me levante del suelo  
Donde estoy abandonado  
Así que te pedí lo menos y no quisiste darme nada  
Y ahora que ya no te quiero, me llamas*

(San Juan de la Cruz – Los Planetas)

*Ignacio Jesús 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*