

nº 4, Madrid, julio-diciembre 2015, ISSN: 1989-8975
revista semestral

NIPO: 635-15-003-8

reALA
revista de estudios de la
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

4 JULIO-DICIEMBRE 2015

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

reALA

Nueva Época

reALA Nueva Época

nº 4

julio-diciembre 2015

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8975

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

INAP

INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Carta Editorial

La Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), publicada desde el año 1985 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), es la sucesora de la revista Estudios de la Vida Local (REVL), publicación iniciada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1942. Está dirigida a un público formado por académicos, investigadores, expertos y en general a todos aquellos profesionales interesados por los ámbitos del Gobierno y de la Administración local y autonómica. Tiene carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

1. Objetivos

- Mejorar la comprensión de los Gobiernos y las Administraciones y de las políticas públicas locales y autonómicas.
- Contribuir a la difusión del conocimiento sobre las diferentes aproximaciones al Gobierno y la Administración pública, la gestión pública y los cambios de la Administración local y autonómica en el contexto europeo y mundial.
- Enriquecer el debate científico a través de la publicación de estudios, experiencias y casos puestos en práctica por las Administraciones públicas locales y autonómicas.
- Favorecer el diálogo entre los diferentes profesionales dedicados al estudio y análisis del Gobierno y de la Administración local y autonómica: investigadores, expertos y funcionarios.
- Ayudar a los poderes públicos a mejorar su toma de decisiones ofreciendo elementos de evaluación y comparación sobre las reformas y mejoras en la gestión y la administración en España y en el extranjero.
- Desarrollar una visión comparativa en la aproximación al gobierno y a la administración local y autonómica.

2. Funcionamiento

La REALA se rige por un Consejo Asesor, formado por personalidades acreditadas por su relevante contribución en los ámbitos del gobierno y la administración local y autonómica, y un Consejo de Redacción, formado por expertos y académicos españoles y extranjeros de reconocido prestigio en los ámbitos de estudio de la revista.

Editorial Letter

The Journal of Studies Local and Regional Administration (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, REALA), published since 1985 by the National Institute of Public Administration (INAP in Spanish), is the successor to the Local Life Studies journal (*Estudios de la Vida Local*, REVL), a publication started by the Institute of Local Administration Studies in 1942. It is aimed at readership made up of academics, researchers, experts and generally at all those professionals interested in the field of government and local and regional administration. It is multidisciplinary, particularly in those social sciences that contribute to understanding the subject matter of the journal: law, administrative sciences, political science, public management, sociology and economy.

1. Objectives

- To improve the understanding of governments, administrations and local and regional public policies.
- To contribute to popularising knowledge of the different ways to access or contact government and public administration, public management and the changes in local and regional administration in a European and world-wide context.
- To enrich scientific debate by publishing studies, experiences and cases put into practice by local and regional public administration.
- To encourage dialogue between different professionals dedicated to studying and analysing government and local and regional administrations: researchers, experts and civil servants.
- To help the public powers to improve their decision making by offering elements of evaluation and comparison on reforms and improvements to management and administration in Spain and abroad.
- To develop a comparative vision in means of accessing government and local and regional administrations.

2. Operation

REALA is governed by an Advisory Board, made up of professionals accredited by their relevant contribution in the fields of government and local and regional administrations, and an Editorial Board, made up of Spanish and foreign experts and academics of renowned prestige in the fields of study of the journal.

3. Periodicidad y contenido

La REALA es una revista cuatrimestral, por lo que se publican tres números anualmente. El contenido de cada uno de los números sigue la siguiente estructura:

- Estudios: artículos teóricos sobre uno o varios temas.
- Experiencias y casos: artículos sobre innovaciones y debates en curso en la Administración española y europea.
- Documentos.
- Bibliografía: reseñas, notas e información.

El Consejo de Redacción podrá decidir que alguno de los números sea monográfico.

4. Modalidades de publicación

Los artículos publicados en la REALA deben ser originales y se caracterizarán por su valor añadido y/o por su contribución al progreso del objeto de estudio. Los trabajos publicados, por tanto, no deben haber sido publicados previamente. Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas objeto de la REALA, y su publicación previa se haya producido en una lengua no española. En el supuesto de recibir trabajos inéditos en lengua no castellana, si éstos son evaluados positivamente, se publicarán traducidos.

REALA se publica en versión electrónica en el sitio web del INAP: www.inap.es

5. Procedimiento de evaluación

Todos los manuscritos enviados a la REALA para ser publicados, serán evaluados positivamente por el sistema del doble anónimo por, al menos, dos evaluadores, que emitirán un informe motivado. En el caso de informes divergentes se solicitará la evaluación a un tercer evaluador. El proceso de evaluación anónimo se aplicará a todos los originales propuestos para publicación en la REALA.

El Consejo de Redacción decidirá qué manuscritos serán publicados. El autor recibirá un informe de evaluación motivado por parte del Consejo en el que se comunicará si el manuscrito propuesto ha sido aceptado para su publicación, si ha sido aceptado bajo reserva de modificaciones o si ha sido rechazado. En el caso de que la publicación esté condicionada a la introducción de modificaciones, el autor se compromete a revisar el texto e introducir las modificaciones en el plazo indicado.

3. Periodicity and content

REALA is a four-monthly journal, with three issues published each year. The content of each issue follows the following structure:

- Studies: theoretical articles on one or more subjects.
- Experiences and cases studies: articles on innovation and debates in progress in Spanish and European administration.
- Documents.
- Bibliography: reviews, notes and information.

The Editorial Board may decide to make any issue monographic.

4. Types of publication

The articles published in REALA must be original and are characterised by their added value and/or by their contribution to progress in the object of the study. Therefore, the works published in the journal must not have been published previously. Exceptionally, published works will be accepted as long as they represent an important contribution to knowledge in the areas object of REALA, and their previous publication was not in Spanish.

In the case of receiving unpublished work not written in Spanish, if these are positively evaluated, their translation will be published.

REALA is published in electronic version, on the Institute website: www.inap.es

5. Evaluation procedure

All manuscripts sent to REALA to be published will be positively evaluated by the double anonymous system, by at least two evaluators who will issue a reasoned report. In the case of diverging reports, an evaluation will be requested from a third evaluator. The anonymous evaluation process will be applied to all the originals proposed for publication in REALA.

The Editorial Board will decide which manuscripts will be published. The author will receive a reasoned evaluation report from the Board, which will notify them if the proposed manuscript has been accepted for publication, if it has been accepted subject to modifications or if it has been rejected. Should publication be conditioned by the introduction of modifications, the author undertakes to revise the text and make the modifications in the period indicated.

reALA
Nueva Época

nº 4 enero-junio 2015

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La revista de *Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* está incluida en la valoración integrada e índice de citas que realiza el CINDOC con las Revistas de Ciencias Sociales y Humanas (RESH), el IN-RECS tanto con las Revistas Españolas de Ciencias Sociales como con las de Ciencias Jurídicas – Derecho Administrativo– y figura en el catálogo de revistas de LATINDEX, DICE, DIALNET y CSIC.

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez
catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Rey Juan Carlos)

Director de la Revista: Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo
(Universidad Complutense de Madrid)

Secretario de Redacción: Juan Antonio Carrillo Donaire
Catedrático de Derecho Administrativo
(Universidad Loyola Andalucía)

COORDINACIÓN:

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del INAP

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN: Atocha, 106, 28012 Madrid

Tel.: 91-273-92-11

e-mail: reala@inap.es

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

EDITA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISSN: 1989-8975

NIPO: : 635-15-003-8

Depósito legal: M-1582-1958

Sumario

I. ESTUDIOS	<p>LA FUNCIÓN DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL DE LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN CON CARÁCTER NACIONAL Josep Ramon Fuentes i Gasó</p> <p>INCORPORACIÓN DE VALOR SOCIAL A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS Marta Solórzano García Julio Navío Marco Raúl Contreras Comeche</p> <p>LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO POR LOS ENTES LOCALES, TRAS LA REFORMA OPERADA POR LA LEY 27/2013 Rafael García Matías</p> <p>LOS CONSORCIOS LOCALES: ¿TIENEN POTESTAD TRIBUTARIA? Manuel Alfas Cantón</p>
II. EXPERIENCIAS Y CASOS	<p>EMPLEABILIDAD SOCIAL Y GÉNERO: OPINIONES DE PERSONAS DESEMPLEADAS SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL Concepción Mimbero-Mallado Joilson Pereira da Silva. Ana Guil-Bozal Sara Vera-Gil</p>
III. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA	<p>NATURALEZA NORMATIVA DE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO. A PROPÓSITO DE LA NUEVA JURISPRUDENCIA SENTADA POR LA SENTENCIA DE LA SALA 3ª, SECCIÓN 7ª, DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 5 DE FEBRERO DE 2014 Agustín Juan Gil Franco</p>
IV. BIBLIOGRAFÍA	<p>VANDELLI, Luciano, Papeles y papeleo. Burocracia y literatura María de los Ángeles Fernández Scagliusi</p>
V. AUTORES	
VI. CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES	

La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional

Josep Ramon Fuentes i Gasó

Universitat Rovira i Virgili

josepramon.fuentes@urv.cat

Resumen

La reforma del régimen jurídico local conlleva la oportunidad de que los “funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional”, más allá de su rol tradicional de garantes de la legalidad, se conviertan en una suerte de curadores de la ética y la moralidad de la res publica de los entes locales en el Estado español, a través de lo que se denomina la “función de regeneración democrática” de las administraciones públicas. Este análisis se extiende a Italia, comparándose las soluciones que el ordenamiento jurídico italiano y el español dan a la probidad pública y a la lucha contra la corrupción.

Palabras clave

Corrupción. Integridad y ética públicas. Funcionarios con de carácter nacional. Reforma, racionalización y sostenibilidad. Administración local.

The local democratic regeneration role of public officials with national qualification

Abstract

The reform of local legal system involves the opportunity for the “local administration officials with national qualification” beyond its traditional role as guarantors of legality, to become a sort of curators of ethics and morality of the res publica of the local authorities in the Spanish State. It will be done through the so called “democratic regeneration function” of the government and public administrations. This analysis extends to Italy, comparing the solutions that the Italian legal system and the Spanish ones give to the public probity and to the fight against corruption.

Keywords

Corruption. Integrity and public ethics. Officials with national qualification. Reform, rationalization and sustainability. Local Government.

“Esta llaga putrefacta de la sociedad es un grave pecado que grita hacia el cielo pues mina desde sus fundamentos la vida personal y social. La corrupción impide mirar el futuro con esperanza porque con su prepotencia y avidez destruye los proyectos de los débiles y oprime a los más pobres. Es un mal que se anida en gestos cotidianos para expandirse luego en escándalos públicos (...). *Corruptio optimi pessima*, decía con razón San Gregorio Magno, para indicar que ninguno puede sentirse inmune de esta tentación. Para erradicarla de la vida personal y social son necesarias prudencia, vigilancia, lealtad, transparencia, unidas al coraje de la denuncia. Si no se la combate abiertamente, tarde o temprano busca cómplices y destruye la existencia.”

FRANCISCUS, *Misericordiae Vultus*, Roma, 2015¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NECESIDAD DE NUEVAS REFORMAS: UN AVANCE DESAFORTUNADO E INSUFICIENTE. III. LA APUESTA POR LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA: UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL FUNCIONARIO LOCAL CON HABILITACIÓN NACIONAL. III.1. MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA ANTERIOR A LA LRSAL. III.2. ¿CÓMO INCIDE LA REFORMA LOCAL EN EL ROL DEL FUNCIONARIO LOCAL CON HABILITACIÓN NACIONAL? III.3. LAS FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS COMO FUNDAMENTO DE LA FUNCIÓN DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL. III.4. LA NUEVA ERA DE LA INTERVENCIÓN LOCAL. III.5. SECRETARIO, INTERVENTOR Y TESORERO FRENTE AL CUERPO POLÍTICO DE LAS ENTIDADES LOCALES: DESAJUSTE ENTRE LEGALIDAD Y REALIDAD. IV. EL SECRETARIO COMO RESPONSABLE DE LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN LOCAL EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO. IV.1. LA EMERGENCIA DE UN VERDADERO GARANTE DE LA LEGALIDAD Y DE LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. IV.2. EL CÉNIT DEL SECRETARIO COMUNAL Y PROVINCIAL. V. CONSIDERACIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El desempleo y la corrupción pública se han consolidado como las mayores preocupaciones de los ciudadanos del Estado español según indican los resultados de los barómetros del CIS². Crisis económica y crisis de la ética pública son conceptos interconectados, manifestaciones de fallos sistémicos que, utilizando las acertadas palabras de Juliana i Ricart, han llevado España a entrar en un estado de quiebra moral: “De las tres crisis que padece el país desde hace al menos siete años, la crisis económica, la crisis de Catalunya y la crisis de confianza en los partidos e instituciones, esta última comienza a ser, de largo, la más grave. La más difícil de solucionar y la que dificulta la mejora o reenfoque de las otras dos”³. Desde los escándalos de corrupción de la Costa del Sol y la icónica disolución del Ayuntamiento de Marbella en 2006 —medida administrativa extrema sin parangón en nuestro ordenamiento jurídico⁴— la percepción de la corrupción en España ha pasado de un deterioro paulatino a un empeoramiento repentino. En el año 2000 los datos elaborados por *Transparency International* situaban el país en la posición 20 del Índice de Percepción de la Corrupción, con una nota de 7 sobre 10. En cambio, en la última edición de 2014, España se encuentra en el lugar 37 y una nota de 6; esto supone incremento de la corrupción percibida en un dramático 100%, habiéndose registrado la caída a partir del 2008, año de inicio de la crisis económica, en la que España baja de la posición 23 a la 28 y a partir de ahí hasta la fecha de hoy acelera su precipicio. Así en 2011, es “nuestro gran reto del momento”⁵. La ininterrumpida cadena de escándalos en todos los niveles y a lo largo de toda la geografía española, desde el “Caso Innova” en el Ayuntamiento de Reus, hasta la más reciente “Operación Púnica”⁶ que ha desvelado un entramado delictivo en la Comunidad de Madrid, nos lleva a dos consideraciones: la primera es reconocer la necesidad de que la cuestión de la integridad pública se presenta de manera ineludible como uno de los temas fundamentales a tratar por el derecho del siglo XXI⁷ y, la segunda, que la complejidad del fenómeno ha

1 FRANCISCUS, *Misericordiae Vultus*, Bula de convocatoria del Jubileo Extraordinario de la Misericordia, Roma, 11 de abril de 2015, núm. 19, pág. 12.

2 Vid. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Barómetros, disponibles en http://www.cis.es/cis/openncm/ES/11_barometros/index.jsp.

3 JULIANA I RICART, E., “La quiebra moral”, *La Vanguardia*, 28/10/2014, disponible en <http://www.lavanguardia.com/politica/20141028/5441833591/quiebra-moral-enric-juliana.html>.

4 Vid. in totum, PÉREZ-FRANCESCH, J. L., COCCILOLO, E., EYRE de LORENZO, J. A., “Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica. Aproximación al ‘Caso Marbella’ y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria”, *Revista de Estudios de la Administración Autonómica y Local (REALA)*, núm. 305, 2007, págs. 299-324.

5 Vid. los índices de percepción de la corrupción desde 1995, <http://www.transparency.org/research/cpi/>.

6 Vid. http://elpais.com/tag/innova_grup_empreses_municipals_reus/a/; http://elpais.com/tag/operacion_punica/a/

7 Vid. PICADO SOTELA, S., “Ética pública y corrupción” en AA.VV., *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Brewer Carías*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, III, pág. 3377 y ss.

alcanzado la condición de corrupción sistémica⁸, equiparable a la denominada *Tangentopoli* italiana o “Sociedad del soborno”, para nosotros.

Frente a este panorama, resulta patente que las medidas anticorrupción previstas por el Derecho Penal son insuficientes, además de ser insatisfactorias y reflejar una prevención administrativa débil⁹. Al contrario, en el ámbito del Derecho Administrativo es donde encontramos el conjunto de incentivos y desincentivos destinados a garantizar el correcto funcionamiento de los mercados, de los sectores económicos y de la rectitud de las conductas de los actores implicados, así como los elementos determinantes del control, de la supervisión y de las garantías dirigidas a asegurar el servicio a los intereses generales¹⁰.

Ahora bien, cabe destacar que el deterioro de la integridad pública no es algo que ocurra en España de forma exclusiva¹¹. Los datos sobre corrupción y la consecuente desafección política de la sociedad son comunes en todos los países de Europa; pero en particular en el sur. La cercanía cultural y jurídica con Italia, salvas las particularidades de cada uno de ambos Estados, nos resulta de gran utilidad en el entendimiento de las medidas necesarias de lucha contra la corrupción.

A pesar de ello, esta suerte de “pandemia de carácter mundial” que es la corrupción, alcanza proporciones mundiales en mayor o menor grado, lo que le ha garantizado un puesto destacado en la agenda normativa de las grandes organizaciones internacionales. En este sentido, el Consejo de Europa promovió en 1999 el Convenio penal sobre la corrupción¹² y a la Organización de Naciones Unidas (ONU) la Convención contra la corrupción, por destacar lo más importantes¹³, que persiguen la implantación de una verdadera “*culture of integrity*” que, para la OCDE, “*requires coherent efforts to update standards, provide guidance, and monitor and enforce them in daily practice. It also requires countries to anticipate risks and apply tailored countermeasures. These include specific guidelines or restrictions, increased transparency or tightened control, and enforceable sanctions*”¹⁴.

Se ha reiterado que la corrupción es la expresión más grave de la falta de ética pública, concepto consagrado en nuestro sistema jurídico por el Prof. González Pérez¹⁵. En ese sentido, Villoria y Jiménez¹⁶ afirman que la corrupción afecta negativamente al funcionamiento de la democracia y el Estado de Derecho al dañar la igualdad política y el bien común. De tal modo que resulta inaplazable la aplicación de medidas de máxima transparencia y rendición de cuentas, así como el refuerzo de los valores que deben caracterizar y orientar la gestión pública para recuperar la confianza y el prestigio político y burocrático, tan dañado por sí mismo y por la instigación constante de los medios de comunicación.

En esta línea, se debe apostar por una normativa a favor de la integridad pública y la transparencia, y por unos instrumentos de supervisión implacables y rigurosos. En muchas ocasiones se ha criticado el régimen de

8 La corrupción alcanza un grado sistémico cuando la máquina del desgobierno y de la degradación no sólo “*automantiene ma si espande diffusivamente, produce propri incentivi alle deviazioni collusive e diviene un processo cumulativo che tende a generalizzarsi fino al punto in cui tutti i corrompibili diventano corrotti, mentre tutti gli altri si ritirano dal ‘mercato’*”, BELLIGNI, S., “Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici”, en *Working Papers del Dipartimento de Ciências Políticas «Polis»*, Universidad del Piemonte Oriental «Amedeo Avogadro», Torino, 1999, pág. 18 www.al.unipmn.it/~segrsp/Fac_Sienze_Politiche_II/pubbl/index.html.

9 Desde un punto de vista teórico, sobre la insuficiencia del derecho penal y la implementación de estrategias de regulación administrativa contra la corrupción, COCCIOLO, E. E., “Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo”, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 50, 2008, pág. 21 y ss.

10 Así, se resalta el valor de las instituciones de Derecho Administrativo como las herramientas más idóneas para prevenir la corrupción en RIVERO ORTEGA, R., *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Madrid, 2006, págs. 24-25.

11 Vid. BRIOSCHI, C. A., *Breve storia della corruzione dall’età antica ai giorni nostri*, Tea, Milán, 2004.

12 Convenio penal sobre corrupción (Convenio núm., 173), hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999 (*Boletín Oficial del Estado*, BOE, núm., 182, de 28 de julio de 2010), y que entró en vigor el 1 de septiembre de 2010. Este instrumento ha sido completado mediante el Protocolo adicional al Convenio penal sobre corrupción, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003 (BOE, núm. 56, de 7 de marzo de 2011), y que entró en vigor el 1 de mayo de 2010. Y, finalmente, cabe citar el Convenio civil sobre corrupción (Convenio núm., 174), hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999 (BOE, núm., 78, de 31 de marzo de 2010), y que entró en vigor el 1 de abril de 2010.

13 Convención contra la corrupción de ONU hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 (BOE, núm. 171, de 19 de julio de 2006), entra en vigor el 19 de julio de 2006.

14 Organización par la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance 2009*, pág. 15, disponible en: <http://www.oecd.org/gov/43926778.pdf>.

15 “El conjunto de normas morales que rigen la conducta del hombre en cuanto integrante de un pueblo o ciudad —en cuanto ciudadano, sea o no funcionario, y en orden al bien común, bien público o bienestar general” GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La ética en la Administración Pública*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2000, pág. 40. En cualquier caso, “la ciudadanía maneja una idea sencilla pero bastante correcta de lo que es la corrupción, y la identifica como conducta torcida que obedece a que el inmoral funcionario —el protagonista habitual— sirve por dinero a los intereses de quién le paga”. QUINTERO OLIVARES, G., FRANQUET SUGRAÑES, M. T., “Estado, mercado y Constitución: la dimensión penal”, en QUINTERO OLIVARES, G., (dir.), JARIA MANZANO, J., (coord.), *Derecho Penal Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 505.

16 VILLORIA MENDIETA, M.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *REIS*, núm. 138, abril-junio 2012, pág. 110.

los controles aplicables a las entidades locales (EELL)¹⁷, lo que acaba derivando en un escenario de aparente permisividad e impunidad de ciertas conductas reprochables. Superar la “visión corruptogénica” de las administraciones locales y recuperar su rol insoslayable en la construcción de un sistema de alta calidad de vida para todos los ciudadanos, es una tarea fundamental de la acción política y del derecho público actual¹⁸. En este contexto han venido sucediéndose una serie de reformas a lo largo de los últimos años con el objetivo de paliar todos estos efectos negativos e intentar que la situación, como mínimo, no empeore. Es aquí donde entra en escena la nueva reforma del régimen local actual del gobierno español a través de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local¹⁹ (LRSAL)²⁰ que viene a modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Una propuesta que pretende, en último término, mejorar el control económico-financiero de las Administraciones locales haciendo uso del secretario, interventor y tesorero²¹ —“funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional” (FHN)—, convertidos en una suerte de tutores estatales de los EELL²², otorgándoles el papel de guardianes de la “buena administración”²³ y/o el “buen gobierno”²⁴. Ahora bien, como afirma Arias Díaz, “no hay políticos corruptos sin funcionarios permisivos”, por lo que hay que centrarse en los funcionarios por ser los principales contribuyentes a esta situación, al permitir por acción u omisión la adopción de acuerdos ilegales, en fraude de ley o contrarios a los más elementales principios éticos²⁵.

17 Vid. diversos casos en URQUIZA MORALES, J. M., *Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla*, Almuzara, Córdoba, 2005; o desalentadores datos en GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, B., JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J. L., PERDIGUERO GARCÍA, J., *Danger: local corruption is contagious!*, Mimeo, 2014. La importancia de la función de control en relación a la materialización del derecho a la buena administración ha sido analizada por COCCIOLO, E. E. et al., “Els controls i la bona administració”, en MOLES PLAZA, R. J., y COCCIOLO, E. E., *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, ACM, Barcelona, 2011, págs. 16-17.

18 *Ibidem*, págs. 16-17.

19 La LRSAL ha sido objeto de diversos estudios y comentarios. Señalamos, por orden cronológico los siguientes: GARCÍA RUBIO, F. (dir.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2015; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., LLAVADOR CISTERNES, H., (coord.), *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, abril, 2015; AAVV, *La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013, Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014; CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, La ley-El Consultor, Madrid, 2014; CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, Bosch -Wolters Kluwer, 2014; FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013 ¿Un nuevo gobierno en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, junio, 2014; FORCADELL ESTELLER, X., PIFARRÉ ESTRADA, M., SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2014; MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; MELLADO RUÍZ, L., *Génesis y realidad de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local; una nueva reforma económica local?*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Granada, 2014; QUINTANA LÓPEZ, T. et al., *La reforma del régimen local. Comentario a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014; y FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.

20 En este sentido, como análisis reciente de la aplicación de la LRSAL, vid. RIVERO ORTEGA, R., “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” en REALA, núm. extraordinario, enero, 2015 y FUENTES I GASÓ J., R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 101, abril-mayo 2015, págs. 55-88.

21 A lo largo del texto las referencias al género masculino se deben entender referidas también al género femenino.

22 En relación con el nuevo rol que juegan los FHN, vid. *in totum*, MONTALBO LOBO, L., “La nueva posición de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *op. cit.*, págs. 201-236.

23 Así, “la buena administración supone la obligación de resolver en la forma más adecuada atendiendo a las circunstancias y los hechos determinantes y los diferentes intereses implicados, no sólo atendiendo a los principios de eficiencia y eficacia —como muy a menudo se han manifestado los paladines de la nueva gestión pública—; si no también al principio de legalidad administrativa. Así mismo, administrar bien no sólo es producir buenas resoluciones administrativas (...) y prestar buenos servicios (...); sino que toda decisión o actuación administrativa tiene que estar presidida también por el principio de transparencia”. FUENTES I GASÓ, J. R., “Buenas prácticas y códigos de conducta: ¿Sustitutivos de la legislación?”, *Speyerer Forschungsberichte*, núm. 201, 2015, págs. 144-145. Asimismo, “es la que demanda y exige la sociedad actual, la única políticamente respetable. (...) en todo caso, el objetivo de servicio al interés general, desde el respeto a los derechos y la dignidad de las personas tendrá que ser la regla inviolable”. QUINTERO OLIVARES, G., FRANQUET SUGRAÑES, M. T., *op. cit.*, pág. 495. Vid. *in totum*, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUC)*, núm. 16, 2012, págs. 247-273; ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M., GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.) *El derecho a la buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

24 “El buen gobierno se refiere a una esfera más doméstica de la Administración en el sentido de que son todas aquellas normas que, de un modo u otro, corresponden a las prescripciones éticas que han de guiar la conducta de los empleados públicos”. FUENTES I GASÓ, J. R., “Buenas prácticas...”, *op. cit.*, pág. 147.

25 ARIAS DÍAZ, I., “Chequeo a la Administración pública y propuesta de código ético y de buenas prácticas”, *Revista jurídica de Asturias*, núm. 35, 2011, pág. 97-98. Así, “el punto más alejado de la ‘buena Administración’ es la ‘Administración corrupta’, si bien es importante hacer una cierta precisión. En una ‘buena Administración’ puede haber casos de funcionarios corruptos, y para poder

En este punto, resultará especialmente interesante proceder al análisis de la reforma llevada a cabo en Italia a través de la llamada “Ley Severino”²⁶, en donde el *segretario* se transforma *ope legis* en “responsable de la prevención de la corrupción” en las EELL y, con ello, en el puntal de “regeneración democrática” del mundo local por lo menos hasta su abolición y transformación en directivos de las corporaciones locales, a la luz de la próxima supresión del “*corpo segretari comunali e provinciali*” prevista por la *Legge 7 agosto 2015*, núm. 124.

Ahora bien, volviendo al tema que nos ocupa, cabe observar que, si de una parte, las citadas reformas, de ser bien aplicadas pueden suponer un cambio en la gestión de los riesgos de la corrupción; de otra, no implican una novedad absoluta a nivel internacional. Se trata, pues, de medidas a todas luces comparables, por ejemplo, con el modelo norteamericano del *ethics officer*, un directivo público —normalmente coincidente con el letrado— asesor de entidad u organización— cuya principal responsabilidad es mejorar la actuación ética de la organización y asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de integridad pública. En ese sentido, Izraeli y BarNir apuntaron que “*this involves advising management on the development of codes, preparing ethics training programs, monitoring compliance with the codes, and taking remedial action in case of inappropriate behaviour by members of the organization*”²⁷. Un “agente público” que ha florecido precisamente en un modelo institucional, el norteamericano, en el que la regulación de la ética administrativa supone “una de las claves del dinamismo y de la innovación política jurídica e institucional”, tal como señala el Prof. Ballbé Mallol²⁸. Sin embargo, la implantación de órganos como éste no puede hacerse sin más, sino que debe adaptarse a las particularidades de cada sistema y no empezar a condicionar económicamente la prestación de servicios públicos de forma tan estricta como la propuesta por la reforma, cuyas medidas llevan aparejado, en algunos casos, el ánimo de privatización de los servicios, evitando el debate público que merecen²⁹. En esta línea, pero desde una perspectiva economicista, la LRSAL aumenta la responsabilidad de los FHN, al otorgarles un conjunto de funciones que antes no poseían, con el claro objetivo de dar cumplimiento a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera consagradas en la reforma del art. 135 de la Constitución española (CE)³⁰.

Ahora bien, dejando a un lado estos significativos cambios, no todas las medidas que incorpora la LRSAL deben abrazarse con entusiasmo, ni mucho menos. La Ley adolece de serios problemas, tanto conceptuales, como de aplicación práctica que han suscitado una gran polémica entre la doctrina³¹, los profesionales implicados y el mundo local en general. Algunos de los defectos más evidentes son la falta de una voluntad real de cambiar la cultura administrativa de empleados públicos e instituciones, una intención clara de vaciar de competencias a las Administraciones locales y la recentralización de muchos aspectos en contra de la autonomía local³². Así, para Parejo Alfonso, “la Ley puede valorarse cuando menos como comienzo de un proceso recentralizador que tiene como guía una sustancial dilución de la *qualitas* del autogobierno local mediante la infusión de una generosa

llegar a hablar globalmente de corrupción referida a toda la Administración, o su mayoría, habría que ir a casos de estados que viven permanentemente en crisis institucional”. QUINTERO OLIVARES, G., FRANQUET SUGRAÑES, M. T., *op. cit.*, pág. 494.

26 Vid. post, en capítulo IV, el análisis exhaustivo de la *Legge 6 novembre 2012*, n. 190. *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (Ley 190/2012).

27 IZRAELI, D., BAR NIR, A., “Promoting ethics through Ethics Officers: a proposed profile and an application”, *Journal of Business Ethics*, núm. 17, 1998, pág. 1989.

28 BALLBÉ MALLOL, M., “El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre 2007, pág. 245.

29 Vid. BRUGUÉ TORRUELLA, J., GALLEGO CALDERÓN, R., “Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI”, en *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*, Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), Barcelona, 2003, pág. 192-193.

30 Desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Un decisión legislativa aplaudida por la representación estatal del colectivo, “por fin los responsables políticos se han ido concienciando de la necesidad de reforzar una escala de funcionarios altamente cualificados, responsables, independientes, objetivos y sobre todo con una mentalidad de defensa de los intereses generales a prueba de toda duda”. ÁVILA CANO, E., “Democracia y gobierno local: La aportación de los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local a su historia reciente”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012, pág. 363.

31 De forma implacable, ZAFRA VÍCTOR, M., “Esta reforma local empobrece la democracia”, *El País*, 1 de agosto de 2013, donde afirma que “resulta desolador comprobar que las entidades locales solo cobran relevancia política con motivo de la estabilidad presupuestaria. El proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros culmina un proceso de marginación política del gobierno local en el Estado de las autonomías degradando a una materia o actividad, objeto de la disputa competencial entre Estado y CA”. Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ARSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados” (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 27 y 28 de noviembre de 2013 o NAVARRO RODRÍGUEZ, P., ZAFRA VÍCTOR, M., “El pretendido blindaje autonómico de las competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, *REALA*, núm. 2, julio-setiembre, 2014, pág. 3, para quiénes “cabe inferir que el propósito de la LRSAL pasa por la eliminación virtual de la autonomía municipal”.

32 Con todo ello “queda devaluada la garantía constitucional de la autonomía local”. SALAZAR BENÍTEZ, O., “La autonomía local devaluada: La dudosa ‘racionalidad’ de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm.34, 2014, pág. 374.

dosis de mera *quantitas*, con seria afección de la sustancia democrática de aquel”³³. El vaciamiento competencial del mundo local supone optar por la solución más simple, en lugar de aplicar una alternativa en las relaciones interadministrativas más coherente con las necesidades del modelo social actual³⁴. “En definitiva, hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la administración al ciudadano, que es el destinatario”³⁵.

El mundo local es la clave para conseguir la necesaria regeneración democrática de la que tanto se está hablando recientemente, y cuyas medidas propuestas por el Gobierno del Estado se alejan de una voluntad real con esta finalidad. Se está desaprovechando una gran oportunidad de refundar realmente la Administración local, pues el discurso que preside esta ola de transformación ética se aparta de la vertiente más pragmática y realista y parece que persigue más intereses electoralistas que no de buen gobierno y buena administración. Y, es “que no es nada fácil ‘racionalizar’ la Administración local”³⁶.

El presente estudio intenta abordar el análisis crítico y comparado de las recientes modificaciones normativas española e italiana relacionadas con la lucha contra la corrupción y la apuesta por la regeneración democrática. A pesar de ello, no se analizarán las modificaciones más significativas que establece la LRSAL y las múltiples reformas del gobierno local perpetradas en Italia; sino que nos centraremos de forma más intensa en esa lucha, cuya piedra angular se sustenta en la potenciación de la independencia y las funciones de estos empleados locales *sui generis* como verdaderos órganos administrativos garantes de la legalidad y el buen gobierno, en un panorama de aparente relajación de la ética y la moralidad públicas, en particular, en ámbito local, causada, en gran parte, por el “milagro” económico de la España de la primera década del siglo XXI y su equivalente italiano³⁷.

II. LA NECESIDAD DE NUEVAS REFORMAS: UN AVANCE DESAFORTUNADO E INSUFICIENTE

La situación de crisis en la que nos hallamos inmersos desde el 2008 ha generado graves consecuencias económico-financieras para las arcas públicas, hecho que ha obligado a tomar una serie de medidas dirigidas a la contención presupuestaria en prácticamente todos los ámbitos³⁸. Una de estas medidas ha sido potenciar el papel de los FHN, como una suerte de *déjà vu*, de retorno al “rol vicarial” del Gobierno del Estado, propio de otros tiempos³⁹.

La modificación de la LRBRL que nos ocupa, mediante la LRSAL, pretende aplicar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁴⁰, eje central entorno al cual se estructura la reforma

33 PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. extraordinario, *op. cit.*, pág. 14.

34 El CONSEJO DE EUROPA, *Informe sobre la democracia local y regional en España*, aprobado en la 24.ª sesión plenaria, Estrasburgo, 20 de marzo de 2013, advierte de que “existe, sin embargo, un riesgo específico de reducción de la autonomía local por lo que respecta a la supervisión financiera del gobierno central”, parágrafo 239, pág. 47.

35 La delimitación autonómica y la provincial, sumadas al exceso de instancias administrativas municipales e inframunicipales, genera una confusión de ámbitos de actuación entre los distintos niveles de gobierno, derivando en un modelo poco racional. Y, continua, “así, el mapa competencial no tendría que venir determinado por quien ejerce una competencia o realiza una determinada actividad efectivamente, sino por quien la puede ejercer más adecuadamente, es decir logrando un mayor grado de calidad y satisfacción de la ciudadanía, con mayor eficiencia y eficacia”. FUENTES I GASÓ, J. R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, ...”, *op. cit.*, pág. 85.

36 Así, “la Ley, por tanto, sigue plenamente vigente, demostrando sus ineffectividades que para las grandes reformas es preferible el consenso a la unilateralidad. Que cuando no se plantean en términos positivos, sino bajo la presión de una extrema urgencia, no persisten en el tiempo. Que en España los municipios son anteriores al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones provinciales. Que la autonomía es fuerte y resistente por sus bases democráticas.” RIVERO ORTEGA, R., “Oportunidades, riesgos y resultados reales...”, *op. cit.*, pág. 8.

37 Así se expresa JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J. L., “La corrupción local en España”, *Cuadernos económicos de ICE*, núm. 85, junio, 2013, pág. 39.

38 Parejo Alfonso señala que una de las primeras reformas orientadas a este fin fue la aprobación del Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. Esta norma obliga a las EELL a llevar a cabo un plan de ajuste, cuya aprobación requiere el informe favorable del interventor municipal. Es más, las que concierten operaciones de endeudamiento, deberán presentar de forma anual o trimestral un informe del mismo interventor al MHAP, encargado de valorarlo para dar cuenta al Ministerio de Economía y Competitividad. Asimismo, el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las EELL, incorpora una serie de obligaciones que refuerzan el papel de control económico llevado a cabo por el interventor municipal. PAREJO ALFONSO, L., “El principio de legalidad, la Administración local y las funciones públicas colocadas en ella al servicio de aquél”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *op. cit.*, pág. 459.

39 Vid. *Informe sobre el nuevo Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional, establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, INAP, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), Madrid, 28 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/informe.pdf. El colectivo en Cataluña no aplaudía con tanto fervor la LRSAL puesto que ha hecho recaer en él “la tasca d’interpretar les previsions jurídiques contingudes a la normativa vigent, tant general com sectorial, i dotar de seguretat jurídica a les decisions que els diferents òrgans de govern municipals han anat adoptant fins el moment per salvaguardar al màxim les competències locals”. CSITAL Barcelona, *Compromesos amb l’autonomia local*, Declaración de la Asamblea de Sant Cugat el Vallès, 28 de noviembre de 2014, <http://www.csital.org/declaracions/2014/compromesos-autonomia-local.php>.

40 Consagrados en el art. 135 CE reformado y en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

de la Administración local, con la finalidad de adaptar algunos aspectos de su organización y funcionamiento y mejorar su control económico-financiero⁴¹. Para ello, el preámbulo de la Ley afirma seguir cuatro líneas principales de actuación: “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una Administración una competencia’⁴², racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera⁴³, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso⁴⁴ y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”⁴⁵. Y por último, se podría añadir la profesionalidad y transparencia en la gestión pública local y el reforzamiento de la independencia de los FHN⁴⁶.

Ahora bien, como ya se ha expuesto, la LRSAL, por su envergadura focalizada únicamente en el ámbito local y de una intensidad que no se plantea en ningún otro nivel administrativo y por su falta de transversalidad, no está exenta de polémica, y algunas voces han mostrado su desconfianza sobre la efectividad real. Una iniciativa que ha sido objeto de severas críticas esencialmente por su más que dudoso respeto a la garantía institucional de la autonomía local consagrada en la CE⁴⁷. Así, para Salazar Benítez, “supone un significativo paso adelante en la configuración de los Ayuntamientos como meros prestadores de servicios y en su devaluación como entidades articuladas constitucionalmente sobre los principios de autonomía y democracia. En este sentido, hay una clara negación del contenido que a la autonomía local se le otorga en la Carta Europea de Autonomía Local”⁴⁸. Una vulneración que se manifiesta en aspectos de una relevancia tal como la recentralización de competencias que

41 CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, dedicado a Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (III), 2015.

42 En opinión de Vivancos Comes, las competencias impropias serían aquellas que carecen de cobertura jurídica expresa y financiación suficiente *ad hoc*, por lo que para que subsistan se requiere un informe previo de carácter autonómico concretando la inexistencia de duplicidades, y un informe del interventor garantizando su sostenibilidad financiera. VIVANCOS COMES, M., “Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 27, 2013, pág. 237. Ahora bien, la utilización del adjetivo “propio” por la LRSAL para designar competencias municipales, ha sido criticado por la doctrina al considerar que si el propio art. 7.1 LRRL lo utiliza para referirse a la titularidad, propia o ajena, de una competencia, no es técnicamente correcto que la misma ley utilice el mismo adjetivo para un fin distinto como es diferenciar entre competencias incondicionadas (las competencias propias) y las condicionadas en su ejercicio (las competencias distintas de las propias). VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, *Revista catalana de dret públic (RCDP)*, núm. 48, 2014, pág. 5. Y, es que “el objetivo fundamental de la ley es: todo aquello que en los municipios no sean servicios obligatorios serán competencias impropias”. ZAFRA VÍCTOR, M., “La reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, en FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), *op. cit.*, pág. 48.

43 *Vid. per totum*, “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo (RGDA)*, núm. 36, mayo 2014; FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., “La reordenación del sector público local”, *QDL*, núm. extraordinario, *op. cit.*, pág. 206, de un lado. Y, de otro, el *empowerment* de las diputaciones provinciales a las que se atribuyen mayores competencias en el control y gestión municipal. Ahora bien, “si bien parece que refuerza a la institución provincial, también es cierto que mediante una lectura atenta y un atinado desarrollo legislativo de la misma podría abrir la puerta a algunas propuestas, que permitirían un avance en una estructuración de segundo nivel de Gobierno local alternativa al régimen provincial vigentes por parte de las comunidades autónomas”. SABATÉ I VIDAL, J. M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, en FONT LLOVET, T.; GALÁN GALÁN, A., *Anuario del Gobierno Local 2013...*, *op. cit.*, pág. 133. Al respecto, asimismo, *vid. GARCÍA RUBIO, F.*, “Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad”, *QDL*, núm. extraordinario, *op. cit.*, 2014, págs. 162-198.

44 *Vid. in totum*, FUEYO BROS, M., “Fortalecimiento de la figura del interventor. Función interventora y control interno: el control esvanecido”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *op. cit.*, pág. 383-421; CANTERO MARTÍNEZ, J., “Reforma local y función pública. El nuevo régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional”, en QUINTANA LÓPEZ, T., *et alter*, *op. cit.*, págs. 645-713; LÓPEZ GARCÍA MARTÍNEZ, A., “El fortalecimiento de la intervención local y la garantía de un mejor control interno económico-financiero y presupuestario en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *op. cit.*, págs. 237-274,

45 Se limita la iniciativa económica local en lo referente a autorizaciones administrativas y monopolios como mercados y lonjas, que en determinados casos deberán suprimirse. En definitiva, “la LRSAL, viene a concretar que debe entenderse por oportunidad de conveniencia para el establecimiento de actividades económicas, no pudiéndose desligar esas circunstancias por oportunidad de conveniencia en las leyes económicas, esto es las circunstancias del momento.” GARCÍA RUBIO, F., “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *REALA*, núm. 3, enero-junio, 2015, pág. 25.

46 De entre estas líneas normativas, nos detendremos con posterioridad en la tercera, en relación al control económico-financiero y en la última. La Ley pretende esencialmente mejorar la eficiencia y reducir el gasto público de las EELL, resultando ser la medida estrella para alcanzar dichos objetivos el refuerzo del papel de la función interventora en las EELL, según el preámbulo, “en la línea de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno” del interventor local y “asimismo, con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las EELL en las que prestan sus servicios los FHN, corresponde al Estado su selección, formación y habilitación así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves”.

47 *Vid.* las motivaciones de las enmiendas al Proyecto de LRSAL (PLRSAL), *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)*, X Legislatura, Congreso de los Diputados (CD), núm. 58-2, de 30 de octubre de 2013, págs. 1-328.

48 SALAZAR BENÍTEZ, O., *op. cit.*, pág. 390. Así mismo, *vid.* VIVANCOS COMES, M., *op. cit.*, pág. 235.

son “usurpadas” a sus legítimos titulares —los municipios— o, precisamente, en la “comisarización” de los FHN, con el fin de convertirlos en un mero apéndice del MHAP, tema sobre el que ahondaremos a lo largo de las siguientes páginas.

Como pone de manifiesto la Izquierda Plural en su enmienda a la totalidad del PLRSAL, “esta reforma elimina el poder de lo más cercano, aleja a la ciudadanía de la gestión de lo público, y fortalece la deriva autoritaria, en un momento en el que la ciudadanía exige más participación, más democracia y más transparencia. El gobierno responde con más tutelaje, menos democracia y menos participación en los asuntos públicos”⁴⁹. En la misma línea, afirmaba la Diputada Olaia Fernández Dávila, del Grupo Parlamentario Mixto, en su enmienda a la totalidad al PLRSAL, que “la obsesión por el cumplimiento del déficit no está alcanzándose con un sector público más eficaz, sino más ausente, que reduce su actuación en servicios y actividades de interés público en momentos de necesidades crecientes para una amplia mayoría de ciudadanos”⁵⁰. Tras el discurso de querer acabar con la falta de confianza en las instituciones, de regenerar los valores en la Administración pública y acercar a ella al ciudadano, se encuentra una Ley que no consigue ser coherente con sus propósitos en su contenido⁵¹ y que corre el riesgo de propugnar una “reforma ficticia”, en palabras del Prof. Sabino Cassese⁵².

En este sentido, se afirma que con esta reforma se va a sufrir un retroceso hacia la Administración pública del siglo XIX, a la llamada “España del ochocientos”⁵³, sobre la base de la “resurrección” de la vinculación triangular Estado-municipio-interventor/secretario, en el que el gobernador civil en su papel de autoridad provincial era una pieza esencial del sistema como agente estatal de controla la actividad municipal. En aquella época era posible que las mejoras de gestión, modernización y desarrollo local provinieran de la injerencia y no de la autonomía. Está claro que ese criterio es totalmente anacrónico y no puede compartirse en la actualidad, cuando las mejores propuestas vienen en su mayoría impulsadas desde los municipios, que constituyen los verdaderos laboratorios de innovación democrática⁵⁴. Así, Alexis de Tocqueville afirmaba que “las instituciones municipales para la libertad lo que las escuelas primarias para la ciencia: la ponen al alcance del pueblo, le hacen gozar de su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella”⁵⁵. Y es que “*la força del poder local prové del fet que és el poder amb més capacitat d’innovació i de recerca de noves solucions. I el mètode per assolir-ho és l’aplicació d’un altre dels principis poc arrelats en la nostra cultura jurídica, com és el ‘principi d’experimentació’*”⁵⁶.

Atendiendo a la dinámica social, con el añadido de la deteriorada legitimidad democrática de los gobiernos locales⁵⁷, resulta evidente que los ciudadanos, cada vez más conscientes y críticos, reclaman la aplicación de un conjunto de valores éticos que no puede tener lugar en la Administración tradicional⁵⁸. Así, “este nuevo paradigma relacional en cuyo centro se debe situar el individuo requiere de un verdadero replanteamiento de la arquitectura de los gobiernos locales”⁵⁹. Las reformas deben impulsar la evolución del sector público de forma paralela a la evolución social, y no a la inversa.

49 Diputados Chesús Yuste Cabello y José Luis Centella Gómez, portavoces, Grupo Parlamentario La Izquierda Plural, BOCG, X Legislatura, CD, op. cit., pág. 12.

50 Diputada Ma. Olaia Fernández Dávila, Grupo Parlamentario Mixto, BOCG, X Legislatura, CD, op. cit., pág. 12.

51 “La LRSAL es una muestra más de la involución que está representando, bajo el pretexto de la crisis económica, ‘la progresiva limitación de las condiciones formales y materiales que habían conformado hasta ahora a las democracias pluralistas y el debilitamiento de la normatividad de la Constitución’”. SALAZAR BENÍTEZ, O., “La autonomía local devaluada...”, op. cit., pág. 393.

52 “Dado que las políticas de reforma o de modernización administrativa ya se han generalizado y ningún Gobierno quiere rehuiras, no pocos Gobiernos cambian todo para que nada cambie, estimulando transformaciones ficticias.” CASSESE, S., *Derecho Administrativo: historia y futuro*, INAP, Global Law Press, Madrid, 2014, pág. 370.

53 TOSCAS SANTAMANS, E., AYALA DOMÈNECH, F., “De las relaciones centro-periferia en el Estado liberal. Gobernadores civiles, ayuntamientos y secretarios municipales en la España del Ochocientos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm.5, año 2010, pág.766.

54 A pesar de que “su legitimidad democrática les capacita para decidir, priorizando determinadas políticas y prestaciones frente a otras, en función de sus objetivos orientados al interés general”. GIFREU I FONT, J., “Presentació” de ZAFRA VÍCTOR, M., “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, en FORCADELL I ESTELLER, F. X., SABATÉ VIDAL, J., M. op. cit., 2013, pág. 44.

55 TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, vol. I, pág. 62.

56 BALLBÉ MALLOL, M., FUENTES I GASÓ, J. R., “Nous principis i capacitats competencials”, en *II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur*, Barcelona, 2003, pág. 408.

57 Para la reforma local, “otros criterios de valoración que igualmente son oportunos y, entre ellos, especialmente, el de mejora de la calidad democrática”. FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “Gobierno local y reorganización: ¿la reforma vendrá de Europa?”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario de Gobierno Local 2011. Gobierno Local: ¿crisis o renovación?*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, abril 2012, pág. 12.

58 ALDEGUER CERDÁ, B., “Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis económica”, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 15, 2013, pág. 30.

59 FUENTES I GASÓ, J. R., “Gobiernos locales, retos de futuro”, *Revista Democracia y Gobierno Local (RDGL)*, núm. 29, segundo trimestre, 2015, pág. 8.

III. LA APUESTA POR LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA: UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL FUNCIONARIO LOCAL CON HABILITACIÓN NACIONAL⁶⁰

Pese al amplio alcance de la LRSAL —visto a grandes rasgos en el apartado anterior— vamos a centrarnos en las modificaciones relativas al régimen jurídico de los FHN; pues por sus funciones, características e importancia merecen una especial atención en relación al cumplimiento efectivo de los objetivos con que se justifica la propia Ley⁶¹. Y, por encima de todo, se convierten en los artífices de una nueva función de de la Administración local que hemos denominado de “regeneración democrática”. Así, “las energías empleadas por estas personas [FHN] en ese desempeño han procurado, al menos, que el deterioro de nuestras administraciones locales, que podía haber sido mucho mayor del que ha sido en términos de falta de eficacia y eficiencia, falta de buen gobierno y buena administración de los fondos públicos, corrupción, etc., no lo haya sido en mayor grado”⁶².

De tal modo que en cuanto al régimen jurídico, la dirección tomada por la reforma que nos ocupa en principio parecería la adecuada, al pretender reformar el deficiente sistema interno de control y fiscalización jurídico, pero en especial económico; pues aunque las medidas propuestas son del todo perfectibles, al menos reconoce se la necesidad de dotar de mayor independencia a estos colectivos de FHN.

III.1. El régimen jurídico preexistente a la LRSAL

Sin ánimo de exhaustividad y más bien de forma sucinta, vamos a analizar los elementos más relevantes del régimen jurídico de los FHN, en el marco vigente hasta la aprobación de la LRSAL al efecto de comprender cómo incide de forma decisiva dicha norma en la regulación de este colectivo de funcionarios locales *sui generis*, con más de doscientos años al servicio de la legalidad y la integridad públicas⁶³. Y es que “el secretario municipal ha sido históricamente en España —al igual que en Italia— una figura importante de la administración local, pero ha sufrido en las dos últimas décadas un notable debilitamiento, lo que incide negativamente no sólo en el colectivo funcional y en la Administración, sino también en la ciudadanía”⁶⁴.

La denominación legal de esta “escala funcional” hasta la aprobación de la LRSAL era la de “funcionarios de administración local con habilitación de carácter ‘estatal’”. Inicialmente, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 de la II República los denominó Cuerpos Nacionales de Administración Local⁶⁵. Sin embargo, a partir de la LRRL, y hasta la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), se les conoció como “funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”; denominación que la LRSAL recupera. Ahora bien, las referencias a los FHN se hallan contenidas en multitud de normas, más allá de las citadas. Unas de ámbito general⁶⁶, como los anteriores, y otras relativas al estatuto jurídico del propio colectivo⁶⁷.

60 El número de efectivos del personal al servicio de los EELL ascendía a 577.164, el 22,68% de los 2.544.804 efectivos del conjunto de las Administraciones públicas, ligeramente por encima del 21,08% que corresponde a la Administración General del Estado (AGE) y muy por debajo del 50,46% que corresponde a las CCAA. De esta cifra, tan sólo 5.647, el 0,98% del conjunto del personal local, pertenece a los FHN. MHAP, *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas*, Registro Central de Personal, enero, 2015, http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP-ENERO-2105.PDF.

61 Cabe poner de manifiesto que el MHAP ha redactado un borrador de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional (versión 9/12/2014) <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/BORRADOR%20REGLAMENTO%20HCN%20%28remitido%20audiencia%20interesado%2026%201%2015%29.pdf>. A este documento el CSITAL de Cataluña presentó alegaciones el 12/2/2015, http://www.csital.org/sites/default/files/20150213_Al%C2%B7legacions_Ministeri_Hisenda_presentades.pdf.

62 ÁVILA CANO, E., *op. cit.*, pág. 302.

63 *Vid. in totum*, AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996; MARTÍNEZ MARÍN, A. *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999; ORDUÑA REBOLLO, E., “Historia de una profesión al servicio de la ciudadanía: secretarios, interventores y tesoreros de la administración local española”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *op. cit.*, pág. 13-296.

64 TOSCAS SANTAMANS, E., “Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (34), 2008, pág. 1.

65 Creados por el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 que es “la verdadera norma fundacional del empleo público local”, puesto que supone “el primer intento de profesionalizar una parte importante de la burocracia local por la vía de reglamentar su acceso en una norma formal y de garantizar cierta independencia a puestos críticos en el funcionamiento municipal como los secretarios y los interventores”. CUENCA CERVERA, J. J., *La difícil institucionalización de la democracia local en España: la pervivencia del legado histórico*, IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Málaga, septiembre, 2009, pág. 7.

66 Así destacamos, el Real Decreto Legislativo (RDLeg.) 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL); RDLeg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

67 Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RD 1174/1987); RD 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional en adelante (RD 834/2003); RD 522/2005, de 13 de mayo, por el que se modifican los requisitos para la integración de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional pertenecientes a la Subescala de Secretaría-Intervención (RD 522/2005).

En lo relativo a su estructuración, el colectivo se organiza como una “escala” diferenciada de las de “administración general” y “administración especial”, y se divide en tres subescalas: “secretaría”; “intervención-tesorería”; y “secretaría-intervención” –a su vez, las dos primeras pueden ser de categoría de “entrada” o “superior”⁶⁸.

Por lo que respecta a la selección, nombramiento y toma de posesión, hasta la aprobación de la LRSAL las Comunidades Autónomas (CCAA) “gozaban de un protagonismo absorbente”⁶⁹, de acuerdo con la normativa estatal. Como veremos, la LRSAL supone “reestatalización” o “recentralización” del conjunto del régimen jurídico de los FHN. Así, en cuanto a la selección, los aspirantes a un empleo público de FHN deben demostrar su mérito y capacidad, ex art. 103.1 CE. La capacidad se aprecia a través de la oposición, un sistema selectivo de pruebas de conocimientos tanto teóricos como prácticos al que se somete a estos candidatos⁷⁰. El mérito se identifica en la fase de concurso, y consiste en la comprobación y calificación de las características y actividades de toda índole del candidato, reflejadas en su *curriculum vitae*⁷¹.

La Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 la que inició la provisión mediante libre designación para determinados puestos reservados a los FHN⁷². El EBEP permitía la libre designación también para el secretario de ayuntamientos de grandes poblaciones⁷³. Una forma de provisión que no permite la valoración de los principios de mérito y capacidad⁷⁴ —muy a menudo también incumple los de publicidad y concurrencia— y que supone “una involución o tendencia al “regreso” al siglo XIX⁷⁵ y el peligro de que “el controlado es el que libremente designa y cesa libremente a su propio controlador”⁷⁶. Lo que redundaba en la finalidad perversa de mecanismos incentivadores de la permisividad, que acaban generando los múltiples casos de corrupción con que convivimos a diario. Pues aunque se diseña la libre designación como algo excepcional cuyo uso debe restringirse a puestos de trabajo de especial responsabilidad y confianza, su amplia definición deja al arbitrio de cada Administración determinar en qué puestos concurren dichas circunstancias, propiciando un uso abusivo de esta posibilidad⁷⁷.

En cuanto a la provisión, el sistema normal es el concurso ordinario, cuyo ámbito territorial era, hasta esta reforma, el de la Comunidad Autónoma (CA) que regulaba las bases comunes y el porcentaje de puntuación que correspondía a cada uno de los méritos valorables⁷⁸. El MHAP, de forma supletoria al concurso ordinario, convocaba el concurso unitario anual de ámbito territorial estatal, en función de los méritos generales y los de valoración autonómica⁷⁹.

68 Arts. 20 y 22.2 del RD 1174/1987. Los aspirantes de las pruebas selectivas deberán estar en posesión de los título académico superior de licenciado —o de sus equivalentes de grado derivados del Espacio Europeo de Educación Superior—: secretaría —derecho, ciencias políticas y de la Administración, sociología—; intervención-tesorería —derecho, administración y dirección de empresas, economía, ciencias actuariales y financieras— y secretaria-intervención —cualquiera de los citados— (art. 22.1 del RD 1174/1987).

69 BASSOLS COMA, M., “La racionalización de la administración local en el marco de la sostenibilidad, financiera, panorama general”, QDL, núm. 34 extraordinario, febrero 2014, pág. 43.

70 ARIAS DÍAZ, I., *op. cit.*, pág. 110.

71 De forma excepcional, los municipios de gran población, las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares pueden cubrir por el sistema de libre designación, entre FHN de la subescala y categoría correspondientes, los puestos a ellos reservados que se determinasen en las relación de puestos de trabajo. SERRANO PASCUAL, A., “El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 24, 2008-2009, pág. 20. Así mismo, en relación al concepto de “mérito”, vid. GARCÍA GARCÍA, M., J., “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el Estatuto del Empleado Público”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 15, mayo 2008, págs. 132-135.

72 Disposición adicional (DA) 8. No obstante, después se incluyó en la Ley 10/1993, de 21 de abril, que modificaba el régimen de puestos de trabajo reservados a los FHN, para evitar la tacha de inconstitucionalidad para una norma presupuestaria que se ocupaba de un tema extrapresupuestario. SERRANO PASCUAL, A., *op. cit.*, pág. 12.

73 DA 2.5 2) del EBEP. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que añade el título X “Régimen de organización de los municipios de gran población”, a la LRRL (art. 129). En estos municipios, el puesto del “secretario” ha desaparecido, aunque deben existir puestos de trabajo desempeñados únicamente por éstos, como el “secretario general del pleno” o el titular del “órgano de apoyo al concejal secretario de la junta de gobierno local”, teniendo en cuenta que sus competencias se reducen al ámbito concreto de dichos órganos, que tanto pueden hallarse en los ayuntamientos como en las diputaciones, mancomunidades, consorcios locales y otros organismos autónomos dependientes de las EELL. ÁVILA CANO, E., “El papel de los secretarios, interventores y tesoreros en los Ayuntamientos”, <http://www.theeconomyjournal.com>, en fecha 13/03/2013.

74 Vid. COCCILO, E., REQUEJO GARCÍA, J., “L’ocupació pública a les administracions locals: la difícil relació entre principis i praxis”, en MOLES PLAZA, R. J., y COCCILO, E. E., *op. cit.*, pág. 51 y ss.

75 TOSCAS SANTAMANS, E., *op. cit.*, pág. 6.

76 ÁVILA CANO, E., “El control de secretarios e interventores municipales”, en AAVV., *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, pág. 122.

77 ARIAS DÍAZ, I., *op. cit.*, pág. 115.

78 DA 2.4 del EBEP. A saber: generales —grado personal, trabajo desarrollado, cursos de formación y perfeccionamiento superados, antigüedad—; los correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial, la lengua oficial de cada Comunidad junto con su derecho propio y los específicos, adecuados a las características del puesto (DA 2.5 EBEP).

79 DA 2.5 EBEP.

Y, por lo que respecta a la delimitación de funciones reservadas a los FHN, fuertemente vinculadas al control de la legalidad, en vigor antes de la LRSAL, debemos acudir tanto al RD 1174/1987 como al EBEP⁸⁰. El “secretario” —“que desde la LRBRL había perdido gran parte de sus antiguas atribuciones de jefe administrativo”⁸¹— ejerce la función de “fe pública” y, en consecuencia, da fe del contenido exacto de los “acuerdos” del pleno, de la junta de gobierno, de las comisiones informativas y de los otros órganos que puedan constituirse; así como de los “decretos” o “resoluciones” dictados por el alcalde y los concejales delegados y, en general de los actos jurídicos documentados de la entidad local⁸². Asimismo, ejerce la función de “asesoramiento legal preceptivo” cuando lo ordene el alcalde, lo solicite un tercio de los concejales por mayoría absoluta del pleno o así lo establezca una norma⁸³.

En este sentido, el ideal de que el secretario de Administración local era el garante de legalidad de las actuaciones municipales y, por ende, de la comunidad local en una España del pasado, no se corresponde con una normativa confusa, modificada en multitud de ocasiones y manifiestamente mejorable, como la vigente. Con cada reforma normativa se ha ido reduciendo el ámbito competencial de este empleado público, situándolo en una posición muy complicada y no exenta de tensiones al tener que cuestionar a menudo la legalidad de los actos desde la “propia” Administración⁸⁴.

El “interventor” ejerce la “función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria”⁸⁵ y es el “responsable de la adecuación de la gestión económica de cada Ayuntamiento o Diputación a los requisitos que establece la legislación de haciendas locales”⁸⁶. Así, fiscaliza todos los actos que den lugar a un reconocimiento de derechos u obligaciones de contenido económico. Informa —mediante una declaración preceptiva de juicio, de carácter independiente, interno y preventivo— sobre la legalidad de cada ingreso, gasto o pago, siendo responsable personalmente si no formula reparo en los casos de ilegalidad. Ejerce el control financiero *a posteriori*, una suerte de auditoría o control de eficacia que realizan mediante la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos. Analiza el coste de funcionamiento y rendimiento de los servicios o inversiones de la entidad local⁸⁷.

Y por último, el “tesorero”⁸⁸ es el responsable del manejo y custodia de los caudales públicos y de los servicios recaudatorios⁸⁹.

80 El art. 1 del RD 1174/1987 dispone que la función de “secretaría” comprende la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, desarrollando lo que implica cada una de estas funciones en los arts. 2 y 3. Asimismo, este precepto establece que el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación son funciones públicas necesarias en todas las EELL (arts. 4, 5 y 6). De igual modo, en la ya derogada DA 2 EBEP.

81 TOSCAS SANTAMANS, E., *op. cit.* pág. 1.

82 Comprende, entre otras tareas, “la preparación de los asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno o a cualquier otro órgano de la Corporación, custodia de los expedientes incluidos en el orden del día de sus sesiones, levantar acta de ésta y someterla a la aprobación de sus miembros, certificar las resoluciones y acuerdos de los órganos de la Corporación, llevar y custodiar el registro de intereses de los miembros de la Corporación y el Inventario de los bienes de la Entidad.” MARTINEZ MARÍN, A., “La reforma de 2003 de los funcionarios locales con habilitación nacional, REALA, núm. 291, 2003, pág. 670.

83 Comprende “la emisión de informes preceptivos para la adopción de los acuerdos que lo tengan establecidos así como acompañar al Presidente o miembros de la Corporación en los actos de firma de escrituras o acompañarles en sus visitas a otras autoridades o reuniones en que éstos se lo demandaren a efectos de proporcionarles el concreto asesoramiento legal.” *Ibidem*, pág. 670.

84 “Se evidencia claramente el proceso de pérdida de protagonismo y competencias de los secretarios municipales”. VERA TORRECILLAS, R., “Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas consideraciones sobre la reforma de los Funcionarios de Habilitación Estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2009, pág. 9.

85 En los municipios con menos de 5.000 habitantes, son los “secretarios-interventores” quienes realizan ambas funciones. Nótese que el MHAP ha redactado un Proyecto de RD por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público, <http://www.csital.org/sites/default/files/RD%20CI%20EELL%20Versi%C3%B3n%2023-03-2015.pdf> (versión 23/3/2015), al que el CSITAL de Cataluña presentó alegaciones el 15/4/2015, http://www.csital.org/sites/default/files/al_legacions_regim_control_intern.pdf. *Vid. in totum* VIÑAS BOSQUET, J., P., “Fundamentos, contenido y derecho comparado del control interno en las entidades locales, REALA, núm. 296-297, 2004-2005, págs. 425-472.

86 SÁNCHEZ BLANCO, A., “La función pública de los Secretarios e Interventores de la Administración local”, REALA, núm. 291, 2003, pág. 1026.

87 Además, entre otras medidas, se dispone un breve plazo para la rendición de cuentas a mancomunidades y entidades locales menores bajo amenaza de desaparición en caso contrario. Se establece incluso la posibilidad de intervenir el municipio esgrimiendo razones de estabilidad presupuestaria. Y, a partir de ahora, será el Gobierno quien fijará los procedimientos de control, los criterios de actuación, la metodología de aplicación y los derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales.

88 No obstante, en los municipios con menos de 20.000 habitantes esta función es llevada a cabo por algún funcionario del ayuntamiento o por un concejal.

89 Cabe destacar algunas funciones más de los FHN. El secretario asiste a todas las sesiones ordinarias y extraordinarias (art. 46.2.c) LRBRL); forma parte de la junta electoral de zona como delegado, siendo estrictamente dependiente de ésta (art. 114 LOREG); notifica a los miembros del pleno extraordinario en caso de ser solicitado por los concejales y no convocado por el presidente, pues quedaría automáticamente convocado (art. 46.2.a) LRBRL); debe de remitir a las Administraciones del Estado y de las CCAA copia o extracto comprensivo de los actos y acuerdos (art. 56.1 LRBRL). se dirige al representante legal de la formación política que presentó la candidatura correspondiente en caso de abandono o expulsión de algunos de sus miembros (art. 73.3 LRBRL) y notifica la comunicación de actuaciones urbanísticas que afecten a bienes de titularidad pública (art. 189.3 LPAP). El interventor ejerce la función interventora en sus diversas modalidades y formula reparos en caso de desacuerdo con el fondo o la forma de los actos (art. 214 y ss. TRLRHL). Y ambos forman parte de todas las mesas de contratación (art. 320.3 LCSP) y de las juntas de contratación (DA 2.4); emiten sendos informes previos respecto

La complejidad técnica y jurídica de semejantes funciones justifica, como afirma Vera Torrecillas, la necesidad de una preparación específica que viene dada por la propia naturaleza e importancia de las funciones de este colectivo para el buen funcionamiento de las administraciones locales en cada territorio⁹⁰. Una funciones de relevancia constitucional en tanto que se dirigen a satisfacer los principios legalidad, de eficiencia y eficacia en la actuación administrativa y, sin duda, a prevenir la corrupción que ésta puede acarrear.

III.2. ¿Cómo incide la reforma local en el rol del funcionario local con habilitación nacional?⁹¹

La nueva regulación, que pretende recuperar el régimen jurídico previo al EBEP, con el consiguiente retorno de muchas de las competencias sobre los habilitados nacionales al Estado, contiene aspectos positivos y otros más controvertidos con la reincorporación del régimen jurídico de los FHN —antes previsto en el derogado art. 92 en la LRBRL— a través de un nuevo art. 92 bis⁹². Entre los controvertidos, destaca que la competencia para la convocatoria, selección y formación de estos funcionarios, así como la creación, provisión, clasificación y supresión de los puestos reservados a ellos, y el régimen disciplinario que les sea aplicable, hasta el momento en manos de las CCAA, retornan al Estado⁹³.

En la provisión, la “recentralización” igualmente se hace bien patente. Existirán dos concursos anuales: el concurso ordinario de ámbito estatal —en el que pasan a ser predominantes los méritos estatales⁹⁴— y cuyas bases serán aprobadas por las EELL con puestos vacantes, de acuerdo con el modelo de convocatoria y bases comunes que aprobará la Administración General del Estado (AGE); y el concurso unitario, de ámbito igualmente estatal, y que efectuará el MHAP de forma supletoria respecto de los puestos vacantes reservados a estos funcionarios⁹⁵. A esto debe añadirse la desaparición del conocimiento de la lengua propia de las CCAA y el conocimiento de su derecho propio como elementos integrantes de los méritos en dichos concursos; cosa que ha sido duramente criticada; puesto que suponen una merma de competencias en el ejercicio de sus funciones⁹⁶.

El nuevo artículo 92 LRBRL recuerda las funciones públicas reservadas a funcionarios de carrera, a que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, entre las cuáles, sin duda, deben contarse las reservadas a los FHN⁹⁷. Además, cabe destacar la introducción de un nuevo art. 32 bis LRBRL que incluye los FHN entre funcionarios que pueden desempeñar funciones directivas⁹⁸ en diputaciones provinciales y consejos insulares, sin hacer referencia al ámbito municipal⁹⁹.

III.3. Las funciones públicas necesarias como fundamento de la función de regeneración democrática local¹⁰⁰

En nuestro sistema local, a diferencia del *segretario* italiano —como veremos a continuación—, no hay una atribución específica de prevención de la corrupción ni a los FHN, ni a funcionario alguno. Ahora bien, de forma implícita son las funciones públicas necesarias que tradicionalmente nuestro ordenamiento atribuye a los FHN las que cumplen este cometido fundamental en un estado de Derecho fundamentado en el principio democrático.

del pliego de cláusulas administrativas particulares (DA2.7) y sobre la justificación de la causa de urgencia en los casos en que se aplique el procedimiento negociado de urgencia. (DA2.9) y redactan un informe previo de legalidad y otro informe previo cuando afecte a derechos y obligaciones de contenido económico cuando se ejerza la iniciativa popular (art. 70 bis.2 LRBRL).

90 VERA TORRECILLAS, R., *op. cit.*, pág. 9.

91 http://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/informe.pdf.

92 Por ejemplo, la restricción de nombramientos provisionales y la obligación de permanencia de dos años en el puesto adjudicado en el próximo concurso conllevan consecuencias tan indeseadas como la dificultad para la cobertura de puestos de entrada y superior en localidades de hasta 20.000 habitantes. VIVANCOS COMES, M., *op. cit.* pág. 245.

93 Competencias que hasta ese momento la DA 2 del EBEP otorgaba a las CCAA (art. 1.25 LRSAL).

94 Exigiéndose un mínimo del 85%, frente a los autonómicos y los locales, para los que se prevé un 10% y un 5% respectivamente.

95 Las CCAA también podrán convocar puestos vacantes que no hayan sido convocados por las EELL mediante los concursos ordinarios, de forma supletoria.

96 La provisión de puestos de trabajo mediante la libre designación se mantiene para los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en los artículos 11 y 135 del TRLRHL, así como las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, Ceuta y Melilla.

97 El art. 92 bis 1 b) *in fine* LRBRL además incluye una cláusula final abierta: “No obstante, en los municipios de gran población se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Título X de la presente Ley y en los municipios de Madrid y de Barcelona la regulación contenida en las Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona respectivamente.”

98 Exigiéndoles para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente (art. 1.12 LRSAL).

99 Según Mellado Ruiz esta medida pretende dotar del máximo de objetividad el nombramiento y el régimen jurídico de estos directivos para fortalecer su legitimidad, aunque es criticable que se permita la libre designación en estos casos al no establecerse lo contrario. MELLADO RUÍZ, L., “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pág. 32.

100 En relación con las funciones reservadas a funcionarios en general, vid. in totum el excelente trabajo de JORDANO FRAGA, J., “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, Octubre-Diciembre 2015, págs. 151-186.

Unas funciones públicas necesarias que han de ser leídas a la luz de la CE y de los tratados internacionales¹⁰¹, de leyes fundamentales para la transformación administrativa¹⁰² y que con el impulso de la LRSAL¹⁰³ conllevan el *aggiornamento* de los principios y valores que han de regir la res publica y que constituyen una verdadera “función de regeneración democrática” de la Administración local conferida a los FHN.

El nuevo art. 92 bis.1 LRBR¹⁰⁴ contiene el elenco de funciones públicas necesarias en todos los EELL, cuyo ejercicio se reserva a FHN. Ahora bien, el enunciado que se realiza es muy genérico¹⁰⁵, para conocer el alcance de dichas funciones es preciso acudir al Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre¹⁰⁶, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional¹⁰⁷:

- a) La función de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo¹⁰⁸.
 - La fe pública comprende la preparación de los asuntos que han de ser sometidos a la aprobación del pleno o de cualquier otro órgano, la custodia de los expedientes incluidos en el orden del día de sus sesiones, levantar acta de éstas y someterlas a la aprobación de sus miembros, certificar los acuerdos y resoluciones adoptados, llevar y custodiar el registro de intereses de los miembros de la corporación y el Inventario de bienes de la entidad.
 - El asesoramiento legal preventivo comprende la emisión de informes preceptivos para la adopción de los acuerdos que así lo tengan establecido. Así como acompañar al alcalde o presidente u a otros miembros de la corporación en los actos de firma de escrituras o en sus visitas a otras autoridades o reuniones en que éstos se lo demandaren a efectos de proporcionarles asesoramiento.
- b) Las funciones de control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación¹⁰⁹:
 - El control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria comprende la fiscalización de todo acto, documento o expediente que de lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de carácter económico, emitiendo el consiguiente informe o formulando, en su caso, los reparos procedentes, la intervención formal de las órdenes de pago, de los ingresos y la fiscalización de la gestión tributaria; informar los proyectos de presupuestos y de modificación de los créditos de los mismos; la comprobación o auditoría interna de las entidades dependientes, en relación con operaciones no sujetas a intervención previa.

101 Vid. ante las notas 12, 13 y 14.

102 Entre otras, cabe destacar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que en su preámbulo dispone que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que en su art. 3 establece cuáles deben ser los principios de la actuación administrativa: 1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: a) Servicio efectivo a los ciudadanos; b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; f) Responsabilidad por la gestión pública; g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas; h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

103 Sánchez Morón afirma que se deduce del preámbulo que la LRSAL “enlaza la finalidad de garantizar la profesionalidad y eficacia de las funciones de control interno de las entidades locales con la más específica de reforzar la función interventora, para dotar de mayor transparencia y rigor al control económico presupuestario”. SÁNCHEZ MÓRON, M., “El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario del Gobierno Local 2013 ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013, Institut de Dret Públic, Fundació Democràcia y Gobierno local, Barcelona, junio 2014, pág. 83.*

104 Este artículo mantiene el redactado del antiguo art. 92.3 LRBR¹⁰⁴ derogado en su día por el EBEP.

105 Vid., en este sentido, MARTÍNEZ MARÍN, A., “La reforma 2003 de los funcionarios locales con habilitación estatal”, *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, núm 291, enero-abril, 2003, pág. 670-671.

106 Modificado por el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional y por el Real Decreto 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

107 Es preciso referirse al caso catalán que aprobó el Decreto 195/2008, de 7 de octubre, por el cual se regulan determinados aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Catalunya, en desarrollo del EBEP, y que se debe entender derogado en todo aquello que se oponga al nuevo art. 92 bis LRBR.

108 Arts. 2 y 3 del RD 1174/1987.

109 Arts. 4, 5 y 6 del RD 1174/1987.

- La tesorería comprende el manejo y custodia de fondos, valores y efectos; así como la jefatura de los servicios recaudatorios. Y la de contabilidad abarca la coordinación de las actividades contables de la Entidad, la preparación y redacción de la Cuenta general del presupuesto y de la administración del presupuesto; así como el examen e Informe de las cuentas de tesorería y de los valores independientes y auxiliares del presupuesto.

Sin lugar a dudas, el rol desempeñado por los FHN ha hecho de ellos, de un lado, unos verdaderos garantes del cumplimiento del principio de legalidad y, de otro, unos tenaces impulsores de la regeneración democrática de las instituciones locales. En este sentido, se pronuncia Martínez Marín al afirmar que “frente a unas Administraciones cada vez más endogámicas, la decisiva tarea que históricamente han desarrollado, su categoría profesional y sus funciones de fe pública, asesoramiento legal, intervención y auditoría de las cuentas así como la necesaria categorización de las funciones recaudadoras de las Entidades Locales inclinan a defender su existencia y categorizar aún más sus funciones, tanto para dotar a aquéllas de personal profesional cualificado imprescindible en todo gobierno local para realizar su gestión así como por la necesidad de que ésta se realice ajustada a Derecho”¹¹⁰.

III.4. LA NUEVA ERA DE LA INTERVENCIÓN LOCAL ¹¹¹

De entre las tres subescalas, sin duda, la reforma incide muy directamente en la intervención, en particular, en el ejercicio función de control de la gestión económica local que se ve reforzada *ex lege* —dotándola de mayor independencia y objetividad— con la intención de hacerla depender funcionalmente de la AGE con el objetivo de garantizar la legalidad y control financiero y presupuestario de los EELL¹¹². Como apunta Rivero Ortega, el interventor se convierte en un guardián del orden de prioridades en la adopción de decisiones de todo tipo de gastos, protegiendo en el presente y el futuro las disponibilidades suficientes para garantizar la financiación necesaria para los servicios básicos. Siendo el encargado de advertir de los excesos presupuestarios que hipotéticamente amenacen la sostenibilidad de las competencias propias y nucleares de los EELL. Y el secretario, en su función de protección de la legalidad, debe respaldar y reforzar esa advertencia del interventor¹¹³.

Desde el objetivo de la LRSAL de alejar del ámbito de decisión local la gestión del personal funcionario que desempeña las funciones de control interno, y de garantizar la máxima independencia y autonomía en el control de legalidad y financiero de la gestión y hacienda locales, las funciones de la “intervención” se amplían de forma considerable —al igual que su dependencia del MHAP, como ya se ha señalado— destacándose las siguientes:

- a) Valorar de la sostenibilidad financiera de las formas de gestión directa que se propongan para la gestión de un servicio público de competencia local (art. 85.2 LRBRL)
- b) Informar el resumen anual del ejercicio de las funciones de control interno respecto de su gestión económica, de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia que ser emitirá a la IGAE. (art. 213 TRLHL).
- c) Elaborar una relación que se incluirá como un punto especial para el orden del día del pleno en el que se debe dar cuenta de todas las resoluciones adoptadas por la alcaldía o presidencia contrarias a los reparos de la intervención (art. 218.1 TRLHL).
- d) Elaborar un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos y remisión anual de un informe al Tribunal de Cuentas con todas las resoluciones y acuerdos adoptados por la alcaldía o presidencia y pleno contrarios a los reparos (art. 218.3 TRLHL)
- e) Informar la auditoría anual de las cuentas de los consorcios adscritos a su entidad (DF 2.4, que modifica la Ley 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)

¹¹⁰ MARTÍNEZ MARÍN, A., “La reforma 2003 de los funcionarios locales...”, *op. cit.*, pág. 673.

¹¹¹ *Vid. in totum*, FUEYO BROS, F., *op. cit.*, págs. 383-420 y MARTÍNEZ PABLO, M., H., “La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de octubre”, en GARCÍA RUBIO, F. (dir.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2015, págs.361-424.

¹¹² En esta línea, el interventor deberá remitir un informe anual con el resumen de dicho control a la Intervención General del Estado (IGAE). *Vid. VIVANCOS COMES, op. cit.* pág. 247.

¹¹³ RIVERO ORTEGA, R., “La evolución histórica de los servicios públicos locales y el papel de los habilitados desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *op. cit.*, pág. 627.

- f) Informar previamente el plan de saneamiento individualizado de las entidades del sector público de su entidad que se encuentren en desequilibrio financiero (DA 9 LRBRL)
- g) Colaborar con la AGE para realización de actuaciones de apoyo a sus funciones (DA 7 LRSAL).

El refuerzo del rol del interventor es una medida loable y necesaria, sobre todo porque uno de los mecanismos más eficaces para hacer frente al problema de la corrupción es garantizar los correspondientes controles internos y externos para detectar cualquier irregularidad en los procedimientos y actuaciones públicas locales antes de que produzca cualquier consecuencia negativa. No obstante, también debe potenciarse al resto de habilitados estatales, como los secretarios, ya no como una cuestión coyuntural generada por el actual escenario de crisis económica; sino como una exigencia estructural, como núcleo de un sistema estable que otorgue una mayor transparencia, institucionalización y proximidad de los ciudadanos a la Administración local.

En conclusión, esta reforma apunta al fortalecimiento del régimen jurídico de los FHN, reforzando la legitimidad en el ejercicio de las funciones y competencias de los EELL al garantizar y revitalizar los controles internos sobre sus actividades. En palabras de Rivero Ortega “reforzar el papel de secretarios e interventores de la Administración local puede contribuir a racionalizar y optimizar las decisiones económicas municipales, a convertirlos en municipios inteligentes y virtuosos, pero no debieran confundirse tales condiciones con el abstencionismo en el desarrollo de políticas públicas, so riesgo de desnaturalizar la razón de ser prestacional de los entes locales”¹¹⁴. Ahora bien, el intento de dotarlos de mayor independencia haciendo únicamente que dependan del Estado, y no de las CCAA, resulta claramente discutible¹¹⁵. Aunque es obvio que se debe modificar la estructura del control sobre la actuación de la Administración local *en pro* de garantizar el cumplimiento de la legalidad, la LRSAL no está dando los pasos en la dirección adecuada, en tanto en cuanto se está aprovechando de esta necesidad para atender contra la autonomía local, fortaleciendo instituciones, como las diputaciones, cuyos órganos de gobierno adolecen de legitimación democrática directa. En general, Barnés Vázquez señala los efectos perniciosos de este tipo de reformas, al afirmar que “las modas no suelen ser buenas aliadas del análisis jurídico, ni, menos aún, de la serena y fundada construcción dogmática, pues inducen a la tentación de convertir a su objeto en axioma y a su concreción en simple afirmación tautológica, mera expresión de una ideología en boga revestida de técnica”¹¹⁶.

III.5. Secretario, Interventor y Tesorero frente al cuerpo político de los entes locales: desajuste entre legalidad y realidad

El FHN “no es el brazo administrativo de la clase política local”¹¹⁷. De la LRBRL se desprende que su función primordial es la de garante de la legalidad de la acción y gestión administrativas en beneficio de los ciudadanos. Un control de legalidad diseñado para constituir una fuente de seguridad jurídica y una garantía de los derechos de los ciudadanos frente al caciquismo¹¹⁸.

Lo queramos o no, existe una dependencia política de estos funcionarios con una autoridad superior diluida que hace difícil el cumplimiento de ciertas funciones por presiones de distintos actores y pone en entredicho la independencia de las actuaciones de las corporaciones locales. Como ya se ha apuntado, “el sistema fue adulterado paulatinamente por la discrecionalidad implantada a partir de las ‘libres designaciones’ y otras corruptelas”¹¹⁹, amén del progresivo vaciamiento de competencias de tales funcionarios, especialmente lacerante en las ‘grandes poblaciones’¹²⁰, proclives a convertirse, a poco que nos esforcemos, en campo del más tradicional caciquismo, a favor de los partidos políticos y de su bien tupida red de intereses clientelares”¹²¹.

114 RIVERO ORTEGA, R., “La evolución histórica de...”, *op. cit.* pág. 628.

115 Así, por ejemplo, el hecho de persistir con la libre designación como modo de selección de estos empleados públicos, y el libre cese de estos funcionarios por los alcaldes en los municipios de gran población.

116 BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia”, en GARCÍA MACHO, R. (ed.), *Derecho Administrativo de la información y Administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 51.

117 TOSCAS SANTAMANS, E., *op. cit.*, pág. 3.

118 *Ibidem*, pág. 3. No obstante, para algunos, nos hallaríamos ante gestores públicos que se encuentran entre funcionarios y políticos, un entorno complejo y cambiante en el que priman intereses interrelacionados, contrapuestos: “*El gestor públic hauria de tenir més que cap altre una imatge de rectitud, d'equitat i d'ètica. Les fronteres són difuses, el gestor públic seria l'home del mig, entre polítics i funcionaris, amb un entorn complex i canviant, on primarien interessos interrelacionats, contraposats, amb una diferència substancial amb el sector privat en temes de control, legitimitat i principis*”. PUJOL I ESTRAGUÉS, H.; RIBA I TORRALBA, J., *Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1996, pág. 15.

119 Introducidas a finales de 1991 por el Gobierno del Presidente Felipe González.

120 Introducidas a finales de 2003 por el Gobierno del Presidente José María Aznar.

121 SOSA WAGNER, F., “Penalistas y Ayuntamientos”, *El blog de esPublico*, 11 de diciembre de 2007, “Por fin empezamos a enterarnos de lo que significa y del riesgo que supone acabar frívolamente con la independencia de secretarios e interventores en la Administración local española [...]. Porque es el caso que más de doscientos penalistas —catedráticos, magistrados, fiscales— han analizado la corrupción

No hay que olvidar que la realidad no se corresponde a la legalidad, y por mucho que las leyes establezcan la independencia de los funcionarios, lo cierto es que la lealtad es un valor fundamental entre los funcionarios de altos niveles. Como ponía de manifiesto De la Nuez en un interesante editorial, hemos llegado a un punto en España en que el técnico o profesional ya no es simplemente alguien al que se nombra o con el que se cuenta por sus capacidades y competencias profesionales, sino alguien cuya cualidad más apreciable es la lealtad, que en ocasiones degenera en puro servilismo. Una lealtad hacia la persona que lo nombra, y no hacia la institución¹²². Como afirma Arias Díaz, el funcionario se siente agradecido al político y se ve obligado a prestarle fidelidad administrativa eterna. En ese sentido, toda reforma que refuerce la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios potenciará que se mantenga esa situación de obediencia jerárquica contraria a la independencia de estos trabajadores, ya que saben que su continuidad en el cargo, sus ascensos y su posible cese, no dependerá de la mucha o poca ética que impregne su conducta sino de su fidelidad política¹²³. Esto conlleva una desprofesionalización generalizada de la función pública que responde al interés particular en lugar del interés público, un serio problema para el buen funcionamiento de la estructura administrativa, sobre todo cuando se trata de puestos de mayor responsabilidad con facultades de control sobre la Administración, como es el caso de los FHN.

Hay que mirar atrás y recuperar elementos básicos que se van perdiendo de vista con el paso del tiempo. Elementos tales como la significativa distinción entre la estructura de un organismo y su función, pues el servidor público debe ser fiel a esta última, independientemente de lo que digan las personas que formen parte del sistema. Es ahí donde radica la verdadera independencia del gestor público, en ser crítico con su superior y en diferenciar esta cuestión esencial siguiendo su propio criterio, inexcusablemente orientado a la función principal del sector público, en especial al interés general y al buen gobierno, cumpliendo la legalidad y actuando éticamente.

Precisamente ha sido en la Administración local, dónde los FHN fueron los primeros funcionarios en aprobar un “Código Ético” en 2005¹²⁴ con el objeto de clarificar las posibles dudas de comportamiento que les pudieran surgir a los miembros de este colectivo en el desarrollo de su actividad profesional ante situaciones en las que no existe una única respuesta correcta. Aunque este tipo de normas de *soft law* difícilmente podrán conseguir una mejor Administración por sí solos, pero al menos suponen un primer paso decisivo en la dignificación de esta profesión y de sus actuaciones¹²⁵ y por ello “resulta necesario un cambio sustancial, tanto de la sociedad para que castigue las actividades ilícitas como principalmente de los partidos políticos, para controlar, castigar y promover un sistema de entrada al mismo centrado en la meritocracia”¹²⁶.

Los funcionarios —sean o no FHN— deben asumir su papel de guardianes de la *res publica*, y aplicarlo en su gestión para distinguir claramente los intereses de los ciudadanos de los intereses políticos y así actuar a favor de su función como servicio público y no como servicio político. De pensadores como Weber o Tocqueville se desprende la idea de que es necesario trazar una línea clara entre política y Administración dentro de las instituciones del sector público. Para ello es necesario potenciar una “cultura de lo público” y despolitizar la gestión de las Administraciones públicas procurando su mayor profesionalización y respeto a la voluntad legislativa, apartándose de la intencionalidad política imperante. Y todo ello con el objetivo de erradicar la desviación de poder y toda práctica ilegal que sirve de caldo de cultivo de la corrupción y que debe ser combatida desde la profesionalidad, la ética y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho ex art. 103.1 CE.

En definitiva, en el Estado español, tanto el “secretario”, en su rol de garante de legalidad del conjunto de la actividad administrativa, como el “interventor”, en el suyo de supervisor específicamente de la actividad económica de los EELL —y en general, el conjunto de los FHN— ya desde su creación se constituyen verdaderos “agentes” públicos de prevención de la ilegalidad y de la corrupción que “tienen atribuida la misión de formalizar en Derecho la actividad de los distintos órganos de los Ayuntamientos y Diputaciones, transformando la iniciativa política de los acuerdos adoptados en los correspondientes plenos por los concejales o diputados provinciales, en normas

urbanística en un documento explosivo que tiene gran interés para las Corporaciones locales. Pues bien, ahora los penalistas (...), sugieren que se refuerce la independencia y autoridad de los órganos técnicos de los ayuntamientos (secretarios, interventores y tesoreros) cuyas facultades se han recortado así como un mayor control de notarios y registradores”. <http://administracionpublica.com/penalistas-y-ayuntamientos/#more-406>.

122 DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., “Uno de los nuestros”, *El Mundo*, 7 de agosto de 2012 <http://www.elmundo.es/elmundo/hemeroteca/2012/08/07/t/espana.html>.

123 ARIAS DÍAZ, I., *op. cit.* págs. 98-113.

124 *Código ético profesional de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local*, aprobado en la VI asamblea COSITAL, Salamanca, 12-14 de mayo de 2005 http://www.cosital.es/attachments/174_Codigo%20Etico%20Cosital.pdf.

125 Para una visión general acerca de la regulación de la ética pública y el rol de los códigos de conductas del personal al servicio de las administraciones públicas, ARMSTRONG, E. “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues”, en *Economic & Social Affairs, Union Nations*, 2005, págs. 1-10, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano20955.pdf>. Así mismo, FUENTES I GASÓ, J. R., “Buenas prácticas y códigos de conducta...”, *op. cit.*, págs. 137-168.

126 JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J. L., *op. cit.*, pág. 40.

municipales o provinciales homologadas en Derecho, o en resoluciones administrativas adoptadas conforme a los requerimientos exigidos por el procedimiento común de las Administraciones públicas y con respeto a los derechos ciudadanos reconocidos en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”¹²⁷.

Y, en ejercicio de esta función primordial, la reforma del ordenamiento jurídico local los convierte en los verdaderos “responsables de la función de regeneración democrática” de la organización y las actividades de las administraciones locales.

Como veremos a continuación, exactamente lo mismo es predicable del *segretario* italiano, que aún en su persona las funciones más importantes que ejercen los FHN, en particular secretario e interventor. Así, en referencia a España e Italia “cabe decir que durante los mismos años al secretario municipal habilitado por el Estado se le ha intentado ‘regionalizar’¹²⁸, ‘suplantar’¹²⁹, incluso ‘suprimir’¹³⁰”.

IV. EL SECRETARIO COMO RESPONSABLE DE LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN LOCAL EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO¹³¹

La *Legge 6 novembre 2012, n. 190*, por la que se establecen *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*¹³² (Ley 190/2012), conocida como Ley Severino¹³³, por primera vez manifiesta un cambio de estrategia en la lucha contra la corrupción en Italia y nos atreveríamos a decir, en el sistema continental administrativo¹³⁴ y con él da cumplimiento a las normas de carácter internacional contra la corrupción¹³⁵. La novedad se debe a que la Ley no plantea hacer frente al fenómeno sólo a través de medidas penales de carácter represivo; sino también empleando instrumentos administrativos de prevención¹³⁶.

127 SÁNCHEZ BLANCO, A., *op. cit.*, pág. 1026.

128 En España, convertir en secretario autonómico; en Italia en secretario regional.

129 En España, mediante el uso creciente en los ayuntamientos de secretarios interinos, no habilitados; en Italia mediante una figura paralela, el director general o *City Manager*.

130 En España, mediante iniciativas de ciertos grupos políticos y en Italia mediante una propuesta de ley, etc. TOSCAS SANTAMANS; E., *op. cit.*, pág. 4.

131 Sobre la corrupción, *vid. in totum*, BATTINI, F., “Audizione sul ddl per la prevenzione e repressione della corruzione nella P.A.”, *Giornale di diritto amministrativo (GDA)*, núm.4, 2012; BENUSSI, C., “La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione”, *Il corriere del merito*, núm. 3, 2013; CAMARDA, L., “Le criticità operative per la realizzazione del piano anticorruzione in comune”, *Diritto e pratica amministrativa (DPA)*, núm 5, 2013; “Le nuove responsabilità del segretario comunale”, *DPA*, núm. 2, 2013; CARLONI, E., “Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica”, *GDA*, núm. 2, 2015, pág. 148 y ss.; CATALANO, M., “La legge anticorruzione”, *DPA*, núm 4, 2012; COSMAI, P., “Il vademecum di Palazzo Vidoni sul responsabile della prevenzione della corruzione e le linee guida del comitato interministeriale”, *A-P*, núm. 4, 2013; DI SERI, Ch., “L’aggiornamento dei programmi triennali per la trasparenza e l’integrità secondo il D.lgs. n. 33/2013 - Il commento”, *GDA*, núm.1, 2014, pág. 70 y ss.; DOLCINI, E., “Appunti su corruzione e legge anti-corruzione”, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale (RIDPP)*, núm.2, 2013; D’URGOLO, G., “Legge anticorruzione: oneri di pubblicità, disciplina degli incarichi extra-istituzionali, responsabilità erariale e responsabilità dirigenziale”, *LexItalia.it (LI.it)*, núm.1, 2013; FOÀ, S., “Le novità delle legge anticorruzione”, *Urbanistica e appalti (UA)*, núm 3, 2013, pág. 293 y ss.; GIUPPONI, T. F., “Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due legislature”, *Quaderni costituzionali*, núm 6, 2013; LADDAGA, G., “La PA dopo la legge anticorruzione”, *Guida al pubblico impiego (GPI)*, núm. 5, 2013; MACRÌ, M., “Le misure urgenti sulla Pubblica Amministrazione - Le nuove disposizioni in materia di lavoro pubblico”, *GDA*, núm. 11, 2014, pág. 1019 y ss.; MATTARELLA, B. G., “La prevenzione della corruzione in Italia - Il commento”, *GDA*, núm. 2, 2013, pág. 123 y ss.; MASSA, O., “Lo chassé-coisé della retroattività (in margine alla “legge Severino”)”, *Archivio penale (AP)*, núm. 1, 2014; NIGLIO, N., “La prevenzione del fenomeno della corruzione nella P.A., alla luce della legge n. 190/2012. (Una prima riflessione sui primi 59 commi dell’articolo 1, della legge 6 novembre 2012, n. 190)”, *LI.it*, núm.1, 2013; PELISSERO, M., “Nuove misure di contrasto alla corruzione?”, *Diritto penale e processo (DPP)*, núm. 1, 2015, págs. 5-10; PERIN M., “Legge anticorruzione e gli obblighi del responsabile della prevenzione della corruzione con riferimento alla lesione dell’immagine pubblica”, *LI.it*, núm.1, 2013; QUADRELLI, M., “Natura giuridica della Civit, principio del buon andamento e piano triennale di prevenzione della corruzione”, *LI.it*, núm.9, 2013; ROSI, E., “Corruzione transnazionale e/o corruzione internazionale: una breve riflessione”, *DPP*, 2013; SANDULLI, M. A., “Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell’abuso di processo o diniego di giustizia?”, *Foro Amministrativo-T.A.R. (II)*, núm. 9, 2012; TUBERTINI, C., “La legge ‘Delrio’: il riordino del governo locale - Le norme in materia di unioni e fusioni”, *GDA*, núms. 8-9, 2014, pág. 786; SEVERINI, “La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatoria o dubbio non manifestamente infondato?”, *Osservatorio dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, octubre, 2013, págs. 1-15; TESTA, V., “Anticorruzione: come individuare il responsabile della prevenzione”, *GPI*, núm. 3/2013; “Anticorruzione: in pubblica consultazione le linee guida per l’adozione dei codici di comportamento”, *GPI*, núm. 10, 2013; “Approvato il Piano nazionale anticorruzione. Ora tocca alle amministrazioni”, *GPI*, núm. 10, 2013; VERBARO, F., “Quella legge anticorruzione tanto attesa quanto poco efficace”, *GPI*, núms.1-2, 2013; “Il “peso” della formazione nella lotta alla corruzione”, *GPI*, núm. 3, 2013.

132 En relación con la aplicación más importante i mediática de esta ley al *cavaliere*, el exprimer Ministro Silvio Berlusconi, *vid. entre muchas*, <http://periodismointernacional.org/la-ley-severino-echa-a-berlusconi/>; http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/10/actualidad/1397156389_910263.html.

133 Impulsada por el Gobierno técnico del Primer Ministro Mario Monti, se conoce como “Ley Severino” por Paola Severino, Ministra de Justicia, quién redactó el texto junto con Filippo Patroni Griffi, Ministro de Administraciones Públicas y Simplificación.

134 *Id. in totum*, CANAPARO, P., “I nuovi protagonisti della lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni”, *Federalismi.it-Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato ed Europeo*, núm. 16, 2010, disponible en: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23019>.

135 *Id. ante notas 11 y 12 en relación al Consejo de Europa o la Naciones Unidas.*

136 *Id.* COCCILOLO, E. “Las mutaciones del concepto de corrupción...”, *op. cit.*, pág. 21 y ss.

Más allá de esta referencia al cumplimiento de tratados internacionales, debe señalarse que la adopción de normativas anticorrupción se justifica como un revulsivo necesario en un momento especialmente crítico para la República Italiana. Así la necesidad de tomar medidas contra la “mala administración” no sólo respondía al obvio imperativo de restauración moral; sino también a una imperiosa llamada para restituir eficiencia y credibilidad al sector público en una situación de crisis económica muy aguda. El Estado italiano se encontraba al borde del rescate, por lo que ante los alarmantes estudios realizados por la Unión Europea (UE) y la OCDE sobre la corrupción —los cuales estimaban un costo para el Italia de 60 mil millones de euros anuales, equivalente al 3,8% del PIB ante un promedio del 1% del conjunto de la UE¹³⁷— se esperaban señales claras dirigidas no sólo hacia la ciudadanía italiana sino también la comunidad internacional.

IV.1. La emergencia de un verdadero garante de la legalidad y de la prevención de la corrupción

En este contexto, la Ley Severino actúa primordialmente en tres ámbitos:

1. El establecimiento de una institución anticorrupción, cuyas funciones se asignaron a la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (CIVIT)¹³⁸, luego denominada¹³⁹ como *Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni* (ANAC)¹⁴⁰.
2. La adopción de medidas específicas y diferenciadas de prevención para cada nivel de administración, a través de dos tipologías de medidas:
 - a) La adopción de códigos de conducta en cada Administración.
 - b) Una nueva actividad de planificación¹⁴¹: las administraciones públicas estarán obligadas a aprobar *Piani trienali di prevenzione della corruzione* (PTPC) sobre la base del *Piano nazionale anticorruzione* (PNA) que cada año adopta la ANAC a propuesta del *Dipartimento della Funzione Pubblica* (equivalente al Ministerio de Administraciones Públicas)¹⁴². Entre los contenidos del PNA cabe destacar, en primer lugar, la *funzione di indirizzo* de las *linee guida* a seguir en la elaboración de los PTPC y, en segundo lugar, los criterios de rotación de los empleados públicos, especialmente de los directivos, en los sectores más expuestos a la corrupción y las medidas destinadas a evitar concentración de funciones y cargos de los directivos públicos¹⁴³.
 - c) El establecimiento de medidas de carácter organizativo: rotación de los cargos, formación del personal en prevención de la corrupción, entre otras, y la que centra nuestro análisis, la novedosa institución de un encargado de prevenir la corrupción¹⁴⁴.

137 Vid. FONDAZIONE HUME, *La corruzione in Italia*, disponible en: <http://www.lastampa.it/2012/03/24/blogs/datablog/la-corruzione-in-italia-3OrOphzQ6wrEcfeidBTJHL/pagina.html>.

138 La CIVIT fue instituida por el Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, medida que adoptaba la llamada “Reforma Brunetta”, en ocasión de Renato Brunetta, Ministro para la Administración Pública y la Innovación. Vid., en este sentido, FIDONE, G., “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (La llamada Reforma Brunetta)”, *RAP*, núm. 186, Madrid, septiembre-diciembre, 2011, págs. 371-388.

139 Art. 5 de la Legge 30 ottobre 2013, n. 125. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*.

140 Esta “autoridad administrativa independiente” no tiene parangón en el Estado español, salvo el caso de Cataluña dónde se equipararía a l’*Oficina Antifrau de Catalunya* (OAC) creada por la Ley catalana 14/2008, del 5 de noviembre como una entidad/agencia/autoridad independiente adscrita al Parlamento de Cataluña https://www.antifrau.cat/images/stories/documentos/documents_pdf/memoria_2014/Memoria-2014.pdf.

141 La implantación de este sistema de planificación se inspira en el modelo instituido a través del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231. *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*, en relación a la responsabilidad (derivada de delito) de las personas jurídicas privadas, en el que la adopción de medidas de prevención de la corrupción a través de un sistema de gestión evita la responsabilidad de la entidad por los delitos cometidos por sus legales representantes, administradores, directivos u otros sujetos sometidos a la dirección o control de los anteriores. Ahora bien, mientras en este modelo las sanciones recaen en la empresa o entidad, en el modelo de la Ley 190/2012 las responsabilidades corresponderán al responsable de la prevención de la corrupción, como se estudiará a continuación.

142 Los PTPC tendrán que identificar las actividades administrativas más expuestas a riesgos de corrupción —“mapa de riesgos de corrupción”—, el grado de implicación del personal al servicio de las administraciones involucrado en tales áreas de actividad, la determinación de las medidas de control y de prevención en función del nivel del riesgo, así como las fórmulas de coordinación en la actuación del plan. Vid. *Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del PNA di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190*, disponible en: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1059446/linee_indirizzo_comitato_interministeriale_anticorruz.pdf; CODARRI, P., SUSIO, B., “Lecco. Il comune è in azione per i piani anticorruzione”, *A-P*, núm. 2, 2013; MERLONI, F., “I piani anticorruzione e i codici di comportamento”, *DPA*, núm. 8, 2013, pág. 1-19.

143 Vid. ROSSI, A., “I piani per la prevenzione della corruzione in ambito pubblico ed i modelli 231 in ambito privato”, *Diritto penale e processo*, núm. 8, 2013.

144 La principal novedad organizativa de la ley para gran parte de la doctrina: “una politica anticorruzione ha bisogno di organi che si preoccupino di elaborarla e implementarla”. MATTARELLA, B., G., *op. cit.*, pág. 125.

3. La creación del *Responsabile della prevenzione della corruzione* (RPC) designado, entre los directivos de *ruolo di prima fascia*, en cada Administración por el órgano de *indirizzo politico*, que en los EELL será *di norma*¹⁴⁵ el *segretario*, a menos que se proceda a una designación distinta que debe ser objeto de motivación¹⁴⁶.

No sin suscitar ciertas dudas de constitucionalidad¹⁴⁷, el Legislador italiano ha sometido también a los EELL a las disposiciones de la Ley 190/2012 sobre la base del principio de imparcialidad ex art. 97 de la Constitución italiana; a pesar de que el reformado art. 117 atribuye al Estado competencia exclusiva sólo en lo que se refiere a las administraciones centrales y a los entes públicos nacionales, reservando la organización a la plena competencia normativa de las regiones y de las propias EELL¹⁴⁸.

En términos generales, la misión que la Ley¹⁴⁹ asigna al *segretario-RPC* se materializa en una función de regulación a través del control y de la planificación de las actuaciones dirigidas a prevenir la aparición de prácticas corruptas dentro de la entidad¹⁵⁰. En concreto, tendrá que elaborar el PTPC sobre la base del PNA para su aprobación por el *organo di indirizzo politico*, es decir, la *giunta comunale*. En el PTPC se determinarán los objetivos a alcanzar y los sistemas para revisarlos, así como los sectores y concretamente áreas y servicios de la Administración en los que concurre mayor riesgo de corrupción con el fin de establecer las medidas organizativas y los medios necesarios para hacerle frente. En definitiva, nos hallamos ante una herramienta dinámica, no formal, de *risk management* que implica para el RPC una actividad continuada de supervisión y constante adaptación del plan de la entidad a los problemas detectados y al mantenimiento/consecución de los resultados. Asimismo, tendrá que asegurarse de que tiene lugar correctamente la rotación de los cargos directivos de la entidad; cosa que puede resultar muy complicada porque no está calibrada a la realidad de los *comuni* o municipios de pequeñas dimensiones, donde no hay nivel directivo y las posiciones de los responsables de servicios no son fungibles. El *segretario-RPC* tendrá también que definir cuáles son las actividades formativas en materia de prevención de la corrupción y cuál es el personal de la entidad que tendrá que participar en ellas. Ahora bien, el art. 2 de la Ley 190/212 establece la cláusula de la llamada “*invarianza finanziaria*”, es decir que todas las medidas aplicativas de la ley así como las actividades de formación no deben suponer nuevos gastos para las administraciones; en otras palabras, la prevención de la corrupción vendría a ser una política de coste cero, una medida de manual dentro del arsenal del desgobierno de lo público descrito de forma meridana por el Prof. Alejandro Nieto; puesto que “la corrupción sigue al poder, como la sombra al cuerpo”¹⁵¹.

En cuanto al régimen de la responsabilidad del *segretario-RPC*, en su condición de responsable anticorrupción de la entidad local, para Mattarella, “*si tratterà probabilmente di una responsabilità aggiuntiva rispetto all’incarico già proprio del dirigente (...). Altrettanto probabilmente si tratterà di una responsabilità non particolarmente ricercata dai dirigenti amministrativi, per via dei rischi che essa porterà con sé*”¹⁵². En este sentido, este empleado público se enfrenta a tres distintos supuestos:

145 Esta expresión, “*di norma*”, según la *Circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013* comporta el reconocimiento de “una certa flessibilità che consente di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate, giustificate da specificità organizzative”. Al mismo tiempo, la circular considera oportuno evitar que el cargo se confie a dirigentes contratados o mediante un encargo de estudios o de asesoramiento excluye el nombramiento de los directivos en las oficinas de la colaboración directa e invita a tener en cuenta las situaciones de conflicto de intereses (por ejemplo, la el responsable de los procedimientos disciplinarios). DI SERI, Ch., op. cit., pag. 75.

146 Art. 1.7. “*A tal fine, l’organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione*”. En este mismo sentido se pronunciaba la ANAC: “*L’Autorità si è più volte espressa interpretando la disposizione che negli enti locali vuole che il RPC sia di norma individuato nelle figura del segretario comunale o provinciale*” en la *Relazione annuale 2014* presentada en la *Camera dei Deputati* el 8 de julio de 2015, disponible en <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2015/ANAC.Relazione.2014.02.07.15.pdf>.

147 Vid. SEVERINI, “La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatorio o dubbio non manifestamente infondato?”, *Osservatorio dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, octubre, 2013, págs. 1-15.

148 A pesar de ello, la garantía institucional de las autonomías territoriales se garantiza a través de un acuerdo de la Conferencia unificada Estado-Regiones-EELL (art. 1.60 de la Ley 190/2012). A pesar de ello, la garantía institucional de las autonomías territoriales se garantiza a través de un acuerdo de la *Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*. Vid. per totum, VANDELLI, L., “La participación de los entes locales en las regiones”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., (dirs.), *Anuario de Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009. Asimismo, vid. http://www.statoregioni.it/home_UNI.asp?CONF=UNI.

149 Art. 1. 8 hasta 14 de la Ley 190/2012.

150 La cuestión de la regulación a través de la función de control, interna a la propia administración, que la doctrina anglosajona denomina “*Regulation Inside Government*”, ha sido tratada por COCCIOLLO, E. E., “*Corruption control System. Beyond repression: regulation public integrity*”, en BALLBÉ, M. ZAGANJORI, X., *Comparative view of Administrative Law Issues*, AECID, 2010, págs. 510-533.

151 Vid. in totum. NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008, pág. 154.

152 MATTARELLA, B., G., op. cit., pág. 125.

1. El incumplimiento de la obligación de elaboración del PTPC conlleva la aplicación del régimen de responsabilidad de los directivos, cuyas sanciones abarcan la no renovación, la revocación de su nombramiento e incluso, en los supuestos más graves, la “separación definitiva”¹⁵³.
2. La comisión de un delito de corrupción en el seno de la entidad declarada por sentencia firme en el seno de la entidad que comporta además de las citadas sanciones, la responsabilidad en vía disciplinaria y por los daños económicos y de imagen de la Administración. Este supuesto se configura a todas luces como de responsabilidad objetiva, podrá eludirla si demuestra la concurrencia de estas dos circunstancias:
 - a) Que antes de la comisión del delito había predispuesto el PTPC y adoptado todas las medidas de prevención que la Ley prescribe.
 - a) Que había mantenido la vigilancia sobre la ejecución y el cumplimiento del plan.
3. La violación reiterada del PTPC y el incumplimiento de las obligaciones de control. Un supuesto de responsabilidad derivada de la *culpa in vigilando* del secretario.

Cuanto se ha expuesto, una vez más, pone al descubierto la dúplice configuración del secretario-RPC de la entidad local en el ordenamiento italiano, por un lado directivo de la entidad local —cuyo régimen de responsabilidad se le aplica— y, por el otro, la clásica de garante de la legalidad de la corporación. Esta bipolaridad se reproduce también desde el punto de vista estructural y funcional, ya que mantiene una relación orgánica con el Ministerio del Interior del que depende, y una relación de servicio con la entidad local, basada en la confianza *intuitu personae* del sindaco o alcalde que le designa¹⁵⁴. Esta situación ha sido analizada también teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial, sin llegar a conciliar la disociación intrínseca que caracteriza éste cargo público¹⁵⁵. Por una parte el Tribunal de Cuentas los considera “*garante della legalità e correttezza amministrativa dell’azione dell’ente locale*”¹⁵⁶. Por otra, el mismo tribunal y la jurisdicción contencioso-administrativa han respaldado la configuración legal del secretario como principal colaborador del alcalde, al tiempo que se permite que éste pueda desempeñar toda una serie de funciones eventuales que le convierten en un auténtico *city manager* público¹⁵⁷, sin olvidarse la calificación de puntal de la burocracia local de la entidad¹⁵⁸. Ante esta compleja reconstrucción del puesto público del secretario, que según algunos sufriría de una verdadera “apátrida institucional”, se ha llegado a cuestionar la elección del legislador de atribuirle también la condición de RPC¹⁵⁹. Una duda que se justifica observando que a la atribución de nuevas funciones y responsabilidades no corresponden nuevas potestades: la defensa de legalidad y la prevención de la corrupción continúan persiguiéndose de forma ordinaria a través de las garantías del procedimiento administrativo, de las normas sobre la transparencia y de la nueva actividad de planificación¹⁶⁰.

El Legislador italiano ha reforzado la citada duplicidad funcional del secretario desde la perspectiva del control económico-financiero del ente local mediante la *Legge del 7 dicembre 2012 n. 213. Disposizioni urgenti in materia di*

153 Art. 1.8 de la Ley 190/2012 en relación con el art. 21 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. *Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. La separación sólo puede tener lugar previo expediente disciplinario tramitado por el Ministerio del Interior al que se hallan adscritos.

154 Vid. MEOLI, C., “I segretari comunali e provinciali: dall’Agenzia di nuovo al Ministero dell’interno (comm. a d.l. 31 marzo 2010, n. 78)”, GDA, núm. 17, 5, 2011, págs. 552-556.

155 ROSSI, C., “Il segretario comunale, riedizione moderna del mito di Atlante”, *LeggiOggi.it*, 4 de julio de 2012, pág.1, <http://www.leggioggi.it/2012/07/04/il-segretario-comunale-riedizione-moderna-del-mito-di-atlante/>.

156 Corte dei conti, Sez. giur. Toscana, sentenza n. 217 del 7 maggio 2012.

157 Vid. arts. 97 y 108.4 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*. “Le funzioni di direttore generale, possono, in alternativa, essere attribuite dal sindaco/presidente della provincia al segretario comunale o provinciale, possibilità prevista in ogni tipo di ente a prescindere dalla dimensione e senza neppure traccia di preventiva deliberazione giuntale.” SILVESTRO, C., “Il fluttuante orientamento attorno la figura del *city manager*”, *Diritto&Diritti*, febrer, 2002. Disponible en <http://www.diritto.it/articoli/amministrativo/silvestro4.html>.

158 “Non sarebbe forse il caso di puntare su una nuova figura di dirigente generale dell’Ente, che sicuramente non potrà identificarsi con la figura tradizionale del segretario comunale, ma forse neppure con quella troppo frettolosamente costruita del direttore generale?”. PANASSIDI, G., “Alcune riflessioni critiche sulle figure di vértice dell’organizzazione amministrativa dei comuni e delle provincie: segretario comunale e direttore generale”, *Giustam*, núm. 4, 2001. Disponible en http://www.giustamm.it/cds1/articoli/panassidi_segretari.htm. Vid. MELE, R., STORLAZZI, A., “La funzione di direzione generale nel Comune: il ruolo del segretario comunale”, *Azienda Pubblica*, 5, 1997, pág. 473-485.

159 “E’ dunque una oggettiva condizione di apolidia istituzionale che pesa maledettamente su questa figura, figlia spuria di un ordinamento che stenta a coordinare collocazione istituzionale ed attribuzioni funzionali di questa strana professione”. ROSSI, C., *op. cit.*, pág.1.

160 Y ello, toda vez lo que el único y verdadero instrumento extraordinario en las manos del secretario, la [desmesurada] potestad de control previo de legitimidad, fue suprimida la *Riforma Bassanini* (Art. 21 y ss, de la *Legge 15 maggio 1997, n. 127. Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*)

finanza e funzionamento degli enti territoriali —Ley 213/2012—¹⁶¹, que viene a modificar profundamente el sistema de controles internos existentes hasta el momento en los entes locales; puesto que añade a la primigenia función de gestión económica una función de carácter inspector que deriva del rol de RPC¹⁶², que le atribuye la Ley 190/2012¹⁶³.

Tal vez antes de encomendar una nueva misión a los secretarios, el Legislador italiano debiera plantearse una revisión de la relación compleja que une a estos funcionarios con la AGE y fiduciariamente con la entidad local a través de su alcalde o presidente¹⁶⁴. En todo caso, el concepto y funciones de este empleado público local se mantienen desdibujados, tal y como afirma Carlone, “*il segretario comunale, segna in questo senso il rischio di uno sviluppo “compartimentale” delle riforme amministrative e ne prefigura, quindi, l’inevitabile ridimensionamento nell’ottica di una più generale modernizzazione dell’amministrazione ed evoluzione del rapporto con il cittadino.*”¹⁶⁵

De la suma de la Ley 190/2013 y de la Ley 213/2012 “*emerge con chiarezza la volontà del legislatore di valorizzare la figura e il ruolo del segretario comunale caricandolo di responsabilità che si ricollegano a importanti poteri di direzione e di controllo sull’attività dell’ente*”¹⁶⁶. Así, para MEOLA, el secretario cumple a la vez las funciones de garante de la legalidad, de *manager* y de *civil servants*¹⁶⁷ y todas ellas debe desarrollarlas bajo el prisma de la prevención de la corrupción.

IV.2. El cénit del segretario comunale y provinciale

A pesar de lo dicho hasta ahora, como nota final, hay que hacer mención a la supresión de esta centenaria institución. En la carta abierta que el Presidente del Consiglio italiano y la Ministra de Administraciones Pública, Matteo Renzi y Marianna Madia, dirigieron en abril 2014 a los empleados públicos para exponer las claves de la reforma de la Administración pública que el ejecutivo deseaba impulsar, de entre las 44 medidas propuestas, la medida decimotercera establecía la “*abolizione della figura del segretario comunale*”¹⁶⁸. El aluvión de críticas y las presiones sindicales recibidas en un primer momento hicieron retroceder al Gobierno, que aseguró que no la suprimiría¹⁶⁹. Sin embargo, tras la adopción de una primera medida que circulaba por los pasillos de Palazzo Chigi: la creación de un registro único para el secretario y el “directivo superior” o “*dirigente apicale*” con contrato laboral en el ámbito local¹⁷⁰, finalmente el Parlamento italiano, para dar cumplimiento a la llamada “Reforma Madia” ha aprobado la *Legge 7 agosto de 2015, núm. 154, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*¹⁷¹. En virtud de esta delegación legislativa, el gobierno tendrá que adoptar en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor, los decretos legislativos necesarios para establecer el régimen jurídico del *dirigente apicale* sobre la base de los criterios y principios establecidos en la propia Ley 154/2015; entre ellos, cabe destacar las previsiones en materia de entes locales, que establecen la abolición de la figura del *segretario comunale y provinciale* —art 11.1.a.4 de esta Ley—. Así, según esta disposición, se transfieren a los directivos

¹⁶¹ Conversión en ley, con modificaciones, del Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174. *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.*

¹⁶² CAMARDA, L., “Le nuove responsabilità del segretario comunale”, *Diritto e pratica amministrativa*, febrero, 2013, pag. 38. Vid. asimismo RUFFINI, R., “L’evoluzione del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce della legge n. 190/2012 in tema di corruzione”, A-P, núm.1, 2013.

¹⁶³ Para algunos, esta nueva vertiente justificaría la conversión del secretario en un órgano de control verdaderamente independiente situado fuera del ente local en la *Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo, órgano periférico del Ministero dell’Interno*, “Per tali ragioni, una soluzione in grado di dribblare tali rischi ed evitare le potenziali distorsioni ed elusioni normative potrebbe essere proprio quella di “estrarre” la figura dei segretari comunali dalle stesse strutture organizzative degli enti locali affinché, costituendoli in pool o team autonomi, operanti in comprensori ampi, magari alle dipendenze dirette delle Prefetture, essi possano svolgere una efficace azione di controllo collaborativo e preventivo.” SORGENTE, N., “Il rafforzamento del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce del D.L. 174/2012 e i suoi riflessi sullo status del segretario comunale.”, *Rivista Giuridica AmbienteDiritto*.It, 2012, pag. 13, <http://www.ambientediritto.it/home/oad/il-rafforzamento-del-sistema-dei-controlli-interni-negli-enti-locali-alla-luce-del-dl-1742012-e>.

¹⁶⁴ Vid. DAVID, D., LEPORE, V., “La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali”, *Amministrazione in Cammino*, 05/07/2013, disponible en: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=20149>.

¹⁶⁵ CARLONI, E., *op. cit.* pág. 149-150.

¹⁶⁶ CAMARDA, L., *op. cit.*, pág. 42.

¹⁶⁷ MEOLA, A., “Il ruolo del segretario nei nuovi controlli interni degli enti locali tra *management*, *legalità* e *civil servants*”, *Azienditalia*, núm. 3, pag. 2013, pag. 102.

¹⁶⁸ El texto íntegro de la carta: http://www.governo.it/GovernoInforma/Documenti/lettera_dipendenti_publici.pdf.

¹⁶⁹ A pesar de ello, el art. 10 de la *Legge 11 agosto 2014, n. 114. Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari* suprimió las tasas por el ejercicio de la función pública del secretario comunal y provincial.

¹⁷⁰ TURRINI, D., “PA, i segretari comunali contro il governo: No all’albo unico con i direttori generali”, *Il Fatto Quotidiano*, 27 de junio de 2014, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/06/27/comuni-segretari-comunali-contro-il-governo-vuole-unico-albo-con-dg-di-fiducia-sindaci/1039624/>

¹⁷¹ El proyecto de ley fue presentado por el Gobierno en el Senato el 23 de abril de 2014. Aprobado por el Consiglio dei Ministri el 10 de julio de 2014. Aprobado por el Senado el 30 de abril de 2015. Finalmente, aprobado por la Camera dei Deputati con mínimas diferencias el 17 de julio de 2015 (DDL n. C-3098), por lo que retorna a la Cámara Alta, aunque su promulgación en ya casi indudable. A pesar de ello, los EEL deberán designar a un “*dirigente apicale*” con las funciones de aplicación de l’*indirizzo politico*, coordinación de la actividad administrativa y control de legalidad de la actuación administrativa.

locales “[i] compiti di attuazione dell’indirizzo politico, coordinamento dell’attività amministrativa e controllo della legalità dell’azione amministrativa”, funciones desempeñadas hasta el momento por el secretario; mientras que se prevé que éste mantenga “le funzione rogante in capo ai dirigenti apicali aventi i prescritti requisiti”.

Desde un punto de vista organizativo, desaparece el registro nacional o “albo nazionale dei segretari” y se establece que los secretarios actualmente inscritos a las categorías —*fasce professionali*— A y B, pasen automáticamente a pertenecer al cuerpo único —*ruolo unico*— de “*dirigenti degli enti locali*”, creado por esta Ley; para aquellos secretarios inscritos a la categoría C y para los que eventualmente hayan superado el concurso de acceso al cuerpo secretarial, se prevé la inclusión en el citado nuevo cuerpo una vez transcurridos dos años de ejercicio efectivo de las funciones de secretario o equivalentes.

En cualquier caso, durante el período inicial y hasta el límite de tres años desde la entrada en vigor del decreto legislativo que regulará esta materia, los EELL que no cuenten con un “director general” con la condición de “directivo superior de la corporación” deberán asignarla a un miembro del cuerpo de secretarios o a alguien que hay superado el concurso de acceso a dicho cuerpo.

Esta decisiva reforma, que ha levantado polémicas políticas e institucionales¹⁷², se ha encontrado con importantes resistencias también en una parte de la doctrina iusadministrativista¹⁷³, además de las enérgicas protestas de los propios secretarios, quienes simbólicamente remitieron los nombramientos como RPC y de la transparencia al Presidente de la República y a los de las dos cámaras del Parlamento¹⁷⁴.

En cualquier caso, aunque la Ley 154/2015 no establezca nada de manera específica en este ámbito, y a la espera del desarrollo legislativo, debe recordarse que la Ley Severino, al establecer la creación del RPC, afirmaba que éste tenía que ser designado entre los directivos *di prima fascia* en cada Administración y que en los EELL sería normalmente el *segretario* quién asumiría la condición del RPC, salvo excepciones motivadas. La transformación del secretario en *dirigente apicale* viene a garantizar la continuidad de las funciones en el nuevo órgano, de la misma manera que en las demás administraciones públicas —y con los mismos problemas de independencia—, consolidando la figura general del *ethics officer* norteamericano a la que hicimos anteriormente referencia.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo ha pretendido analizar el más reciente tratamiento de urgencia que ha querido aplicarse a la débil y deteriorada salud democrática de nuestras instituciones. Una ambiciosa reforma, en el caso español, con un conjunto de medidas drásticas que por lo general no son coherentes con su cometido, pues la necesaria regeneración democrática pasa por dar más protagonismo al mundo local como contexto idóneo para la innovación institucional, y no por la voluntad recentralizadora a la que tiende cada vez más el Gobierno español, con independencia del color político que rija sus intereses.

El “derecho a una buena administración”, consagrado por la UE¹⁷⁵, exige que antes de adoptar una decisión los poderes públicos deben ponderar de forma diligente todos los intereses implicados y los derechos que puedan verse afectados negativamente por esa futura decisión, además de sustentarla en datos suficientes y reales que la justifiquen, más allá del liberalismo implacable, para algunos. De modo que a la hora de decidir “recortes públicos” sobre elementos o prestaciones que afecten el núcleo de los derechos fundamentales, esgrimir únicamente el ahorro económico no es razón suficiente para este nuevo parámetro de la actuación administrativa.

A estas alturas, no queda duda alguna de que la LRSAL pone de manifiesto la desconfianza estatal hacia el mundo local, y por ello limita el margen de maniobra y la capacidad de decisión de los entes municipales a favor de un mayor control por parte de la AGE que tiene, como uno de sus medios más potentes, a los FHN al servicio de las EELL. Y todo ello, bajo la excusa de la “contención presupuestaria” que eufemísticamente

172 Acerca del debate en la Comisión Asuntos Constitucionales del Senado en sede de aprobación de la Reforma Madia, vid. <http://segretaridellazio.blogspot.dk/2015/04/la-commissione-affari-costituzionali.html>. En el mismo sentido, el Presidente de la ANAC, Raffaele Cantone, expresó en una reunión de alcaldes contra la Camorra, celebrada en Santa María Capua Vetere, el 16 de febrero de 2015 su perplejidad por la abolición de los secretarios comunales, afirmando que parece poco coherente con el propósito de potenciar la normativa anticorrupción la eliminación de tales órganos que se configuran como puntales fundamentales del modelo de prevención de la corrupción además de ser órganos de garantía de la coordinación de la actividad administrativa y especialmente de la legitimidad de las actuaciones de las entidades locales. En este sentido, afirmaba que “*la presenza del Segretario comunale garantisce nei comuni del sud ai Sindaci anche di resistere a certe pressioni*”. Vid. <http://segretaridellazio.blogspot.com.es/2015/03/tutti-contrari-allabolizione-dei.html>.

173 La Asociación Profesional de los Secretarios Comunales y Provinciales promovió un manifiesto contra la abolición del cuerpo, firmado por un varios catedráticos de Derecho Administrativo, el documento puede ser consultado en: <https://drive.google.com/file/d/0Bz1KBGRZZrnb3ZH2GdiXzJoM19XYWdaYllsR3FjckNHRzMo/edit>.

174 Vid. CATANIA, L., “I segretari comunali lasciano l’anticorruzione?” en *LeggiOggi.it*, del 7 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.leggioggi.it/2015/05/07/i-segretari-comunali-lasciano-anticorruzione/>

175 Art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, regulado implícitamente en la CE, arts. 9.3, 31.2 y 103.1. Asimismo, el art. 22 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

se ha venido a denominar: “estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” que cual “bálsamo de Fierabrás” debe sanar a una Administración local supuestamente “derrochadora” y “arruinada”. Unos conceptos “economicistas” que han pasado, desacertadamente, a convertirse en el principio básico y fundamental a la hora de atribuir competencias a las EELL. Así para Carrillo Donaire y Navarro Rodríguez, “reconducir desde el principio de sostenibilidad financiera el mapa competencial local y el ejercicio de la potestad de autoorganización puede resultar paradójico cuando las desviaciones de déficit público derivadas del gasto local son realmente insignificantes sobre el total del sector público”¹⁷⁶. Y todo ello, obviando que la contención del déficit público no tiene por qué reñir con la cercanía de la gestión administrativa a los ciudadanos y la transparencia. Y es que “los mecanismos de transparencia se han ido incorporando en nuestro ordenamiento jurídico local a través de las sucesivas reformas normativas cuya finalidad principal ha sido, precisamente, la lucha contra la corrupción”¹⁷⁷.

Ahora bien, la aplicación de esta Ley choca con una importante resistencia por parte del municipalismo organizado, sobretodo por el menoscabo flagrante del principio de autonomía local, que ha motivado su impugnación ante el Tribunal Constitucional¹⁷⁸. A pesar de que la doctrina había reiterado la necesidad de una reforma profunda del régimen local, y no únicamente de las administraciones locales, esta Ley se ha quedado en un conjunto de medidas sesgadas y parciales, que adolecen de falta de transversalidad, consenso e intensidad, en muchos casos.

Asimismo, detrás de esta reforma se percibe una gran desconfianza en los empleados públicos del ámbito local, de ahí ese excesivo control en su actividad y ese desmantelamiento de sus funciones. No obstante, los EELL han demostrado ser merecedores de confianza suficiente como para reconocer su autonomía y responsabilidad, puesto que cumplen una función primordial para la gestión pública, y como su implicación en las necesidades ciudadanas y la prestación de un servicio público real y de calidad.

Uno de los aspectos más destacados de la LRSAL es el fortalecimiento de la posición de los FHN reforzándose de este modo la legitimidad de la actuación local, habida cuenta que se garantizan y revisan los controles internos. Sin embargo, se incrementa la dependencia funcional de la AGE, en detrimento de la de las CCAA, bajo el argumento, de garantizar una mayor independencia y objetividad de este colectivo, cosa que es, en nuestra opinión, es muy discutible. En particular, se refuerza considerablemente el control interno a través del interventor general, y para ello se amplían considerablemente sus funciones, a la vez que se convierte en un delegado en el ente local con el deber de suministrar toda la información relevante al MHAP, con el fin de que tenga un conocimiento exacto y puntal de la gestión económica de los EELL¹⁷⁹.

La Ley se orienta en la dirección correcta, pero ello no debería realizarse a costa de limitar la autonomía local, su iniciativa y capacidad innovadora. Lo más lamentable de la LRSAL es el caso omiso que presta a la profundización de la democracia local, pues en lugar de potenciarla, concentra un mayor poder en las diputaciones provinciales, entes que no gozan de legitimidad democrática directa, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito municipal. Todo ello supone ir, sin duda, en la dirección contraria al *empowerment* de la ciudadanía y de la representatividad de sus intereses¹⁸⁰.

No obstante, más allá del desacuerdo en tal “intensificación vicarial” del rol estatal, podría discutirse que se refuerce más a los interventores que al resto de FHN¹⁸¹; así como el mantenimiento de la libre designación que supone un filtro poco efectivo a la hora de impedir los actos y acuerdos ilegales que vulneren el interés

176 Y continúan: “Difícilmente se le puede achacar a los Municipios, y muy especialmente a los pequeños, la responsabilidad de la abultada deuda pública”. CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Introducción”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *op. cit.*, pág. 18.

177 CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario de Gobierno Local 2011. Gobierno Local: ¿crisis o renovación?*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, abril 2012, pág. 297.

178 Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014 (BOE, núm. 223 de 13 de septiembre de 2014).

179 A título de ejemplo, destaca la atribución de la nueva función de gestión tributaria que no se le reconocía hasta ahora y la elaboración de diversos informes, como el informe anual de auditoría de las cuentas de los consorcios adscritos a su entidad, el informe resumen de los controles de calidad de los servicios prestados por la entidad municipal o el informe previo al plan de saneamiento individualizado de las entidades del sector público en caso de que la entidad se encuentre en situación de déficit.

180 Así “con carácter general podemos decir que nos encontramos ante una reforma de voluntad loable; pero demasiado larga en su tramitación (...), y que requiere una enorme precisión en cuanto a la concreción de los mecanismos implantados”. GARCÍA RUBIO, F., “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *op. cit.*, pág. 303.

181 La propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha señalado a su juicio, el papel que el texto otorga a los interventores excede de las responsabilidades de propias de un funcionario, entrando en terreno la decisión política sobre el ámbito competencial de los EELL. Así, en fecha 29/04/2013, http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxSSGDnKJVMHONf6iLM8gxzAJ_31yOkWQEJAGVcRDF8.

general y que pueden entrañar alguna forma de corrupción¹⁸². Una libre designación que, entre otros factores, no provoca más que desprofesionalización y dependencia del funcionario respecto del poder político, en una vuelta al *spoils system* propia del siglo XIX¹⁸³, que para algunos los convierte en “*ostaggio dei sindaci*”¹⁸⁴. Y para otros en “comisarios” fiscalizadores del poder central. En cualquier caso, “la lealtad al interés general, esencia del servicio público, no es algo que sólo interese a los funcionarios y a los políticos que desean ser honestos. La propia ciudadanía está concernida”¹⁸⁵.

Y, es que, “el secretario [el interventor y el tesorero] municipal ha sido históricamente en España —al igual que [el *segretario*] en Italia— una figura importante de la Administración local, pero ha sufrido en las dos últimas décadas un notable debilitamiento, lo que incide negativamente no sólo en el colectivo funcional y en la Administración, sino también en la ciudadanía”¹⁸⁶. Así, en palabras de Sosa Wagner, es preciso “que se intente restablecer el honor perdido de los secretarios, interventores y tesoreros como consecuencia de los manejos políticos que estos funcionarios —indispensables si queremos un Administración honesta y acomodada a la ley— han padecido”¹⁸⁷. Un proceso paulatino que en el caso de Italia le ha llevado a la extinción.

Por último, no debemos olvidar que la función pública está sometida a una gran responsabilidad social en el desarrollo de su actividad, lo que implica cuestiones éticas muy relevantes. La situación actual de incongruencia entre los principios y valores del ordenamiento jurídico que proclaman las administraciones y su actuación demuestra que los instrumentos con que se cuenta en este sentido no son suficientes para garantizar la existencia de un cuerpo de profesionales preparados para afrontar el reto de servir con objetividad los intereses generales, con independencia, imparcialidad y respeto a la Ley.

La aspiración a formar parte del servicio a la *res publica* debería ser querida y vivida como una manifestación del principio de compromiso con el bien común, como la participación personal en el proyecto común de gobierno, en el esfuerzo conjunto por el progreso social. Así, en cualquier puesto de trabajo de la Administración pública se requiere que los empleados reúnan las condiciones de integridad, capacidad de juicio, independencia de criterio y actuación ética, inherentes a los valores de conciencia cívica y de responsabilidad social al servicio del conjunto de la ciudadanía que les protegen de la actuación interesada, de la satisfacción de interés privado propio o ajeno sobre el público y, en definitiva, de prácticas ilegales y corruptas.

Esta es una lucha en la que no sólo los FHN tienen un papel decisivo; sino que a ella deben comprometerse el conjunto de las instituciones públicas de un Estado. Así, “en aras de una mayor eficacia en la prevención y lucha contra el fraude fiscal y la corrupción, se aconseja reforzar la vigilancia y endurecer los controles institucionales ejercidos por distintos organismos, desde la Secretaría General, la Intervención y las auditorías externas, hasta la Agencia Tributaria, la Fiscalía Anticorrupción y el Tribunal de Cuentas, así como los organismos de control del fraude y la corrupción del ámbito autonómico”¹⁸⁸.

La respuesta penal a esta problemática es necesaria, pero insuficiente, “la utilización de técnicas de represión como única y exclusiva vía para combatir la corrupción, a la larga produce más decepciones que satisfacciones”¹⁸⁹. Lo realmente interesante en este ámbito es la función preventiva del Derecho Administrativo, y no tanto la represiva por los incumplimientos que puedan surgir. Se debe actuar sobre el mismo origen del fenómeno de la corrupción en lugar de centrarse sobre sus deplorables consecuencias, a través de la incorporación de medidas efectivas en los procedimientos administrativos y en el conjunto de las actuaciones públicas de los EELL, bajo el control y supervisión administrativos y económicos de funcionarios “probos” e “independientes” como el *segretario* italiano o nuestros FHN¹⁹⁰.

182 La propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha señalado a su juicio, el papel que el texto otorga a los interventores excede de las responsabilidades de propias de un funcionario, entrando en terreno la decisión política sobre el ámbito competencial de los EELL. Así, en fecha 29/04/2013, http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_fxSSGDnKJvMhONf6iLM8gxzAJ_31y0KwQEJAGVcRDF8.

183 URQUIZA MORALES, J. M., *op. cit.*, págs. 82-84.

184 ROSSI, C., *op. cit.*, pág. 1.

185 TOSCAS SANTAMANS, E., *op. cit.*, pág. 6.

186 *Ibidem*, pág. 1.

187 SOSA WAGNER, F., “Prólogo”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *op. cit.*, pág. 15.

188 Grupo Parlamentario de IU, ICV – EUiA, CHA. La Izquierda Plural, “Proposición no de ley sobre un Plan Integral para la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción”, http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/45_Medidas_Contra_Corrupcion.pdf, BOCG, X Legislatura, CD, núm. 555, de 7 de noviembre de 2014, pág. 12. En el caso de Cataluña, deberíamos añadir la OAC, *vid. ante*, nota 119.

189 COCCILO, E. E., “Las mutaciones del concepto de corrupción...”, *op. cit.*, pág. 37.

190 De ahí “su preocupación por la “corrupción urbanística” (manifestada, entre otras cosas, con su actitud de ponerse incondicionalmente a disposición de la Fiscalía Anticorrupción, y proponer alternativas)”. ÁVILA CANO, E., “El control de secretarios e interventores municipales”, en AA.VV. *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, págs. 121-130.

En definitiva, el secretario, el interventor y el tesorero españoles y el *segretario* —o, ahora el *digirente apicale*— italiano ejercen un conjunto de funciones esenciales para el desarrollo de la actividad de los entes locales del siglo XXI en un Estado del bienestar, “con miras al interés general”¹⁹¹, desde la profesionalidad, la transparencia, la eficiencia, la eficacia, la ética y la legalidad. Y ello, no sólo por exigencia legal; sino y sobre todo por exigencia y por respeto a la ciudadanía a la que se deben los “servidores públicos”.

VI. BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., “La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., *Origen de los funcionarios locales de habilitación estatal: los cuerpos nacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.
- ALDEGUER CERDÁ, B., “Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis económica”, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 15, 2013.
- ALMEIDA CERREDA, M., “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., (Coord.), *La planta del Gobierno local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013.
- ARIAS DÍAZ, I., “Chequeo a la Administración pública y propuesta de código ético y de buenas prácticas”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 35, 2011.
- ARMSTRONG, E., “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues”, *Economic & Social Affairs*, Union Nations, 2005.
- ÁVILA CANO, E., “Democracia y gobierno local: La aportación de los secretarios, interventores y tesoreros de la Administración Local a su historia reciente”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.- “El control de secretarios e interventores municipales”, en AAVV., *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M., GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.) *El derecho a la buena administración y la ética pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- BALLBÉ MALLOL, M., “El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 174, Madrid, septiembre-diciembre 2007.
- BALLBÉ MALLOL, M., FUENTES I GASÓ, J. R., “Nous principis i capacitats competencials”, en *II Congrés de Municipis de Catalunya. Una aposta de futur*, Barcelona, 2003.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia”, en GARCÍA MACHO, R. (ed.), *Derecho Administrativo de la información y Administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- BASSOLS COMA, M., “La racionalización de la administración local en el marco de la sostenibilidad, financiera, panorama general”, *QDL*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.
- BATTINI, F., “Audizione sul ddl per la prevenzione e repressione della corruzione nella P.A.”, *Giornale di diritto amministrativo (GDA)*, núm.4, 2012.
- BELLIGNI, S., “Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici”, en *Working Papers del Dipartimento de Ciencias Políticas «Polis»*, Universidad del Piemonte Oriental «Amedeo Avogadro», Torino, 1999.
- BENUSSI, C., “La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione”, *Il corriere del merito*, núm. 3, 2013.
- BRIOSCHI, C. A., *Breve storia della corruzione dall’età antica ai giorni nostri*, Tea, Milán, 2004.
- BRUGUÉ TORRUELLA, J., GALLEGO CALDERÓN, R., “Actituds i habilitats en els gerents públics (locals) del segle XXI”, en *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003.
- CAMARDA, L., “Le criticità operative per la realizzazione del piano anticorruzione in comune”, *Diritto e pratica amministrativa (DPA)*, núm 5, 2013.
- CAMARDA, L., “Le nuove responsabilità del segretario comunale”, *Diritto e pratica amministrativa (DPA)*, febrero, 2013.

¹⁹¹ Acerca del interés general entendido como cuestión esencial del derecho administrativo y finalidad última de la acción pública, vid. RIVERO YSERN, E.; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Con miras al interés general*, Derecho Público Global, Madrid, 2014, pág. 11 para quienes “Afirmar que existe un interés general por encima de los intereses particulares, que existe un interés social, de todos, que es superior moralmente a los intereses de las diferentes partes, es la tarea que debe presidir el quehacer del Estado y de los diferentes entes territoriales que lo componen.”

- CAMPOS DAROCA, J. M., *La reforma de la Ley de bases de régimen local: Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Bosch, Barcelona, 2014.
- CANAPARO, P., “I nuovi protagonisti della lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni”, *Federalismi.it-Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato ed Europeo*, núm. 16, 2010.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “Reforma local y función pública. El nuevo régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional”, en QUINTANA LÓPEZ, T. et al., *La reforma del régimen local. Comentario a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- CARLONI, E., “Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica”, *GDA*, núm. 2, 2015.
- CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, La ley-El Consultor, Madrid, 2014.
- CASADO CASADO, L., “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, dedicado a Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (III), 2015.
- CASSESE, S., *Derecho Administrativo: historia y futuro*, INAP, Global Law Press, Madrid, 2014.
- CATALANO, M., “La legge anticorruzione”, *DPA*, núm. 4, 2012.
- CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El régimen local tras la reforma de la Ley de racionalización y sostenibilidad*, Bosch -Wolters Kluwer, 2014.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario de Gobierno Local 2011. Gobierno Local: ¿crisis o renovación?*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, abril 2012.
- COCCIOLO, E. E., “Corruption control System. Beyond repression: regulation public integrity”, en BALLBÉ, M., ZAGANJORI, X., *Comparative view of Administrative Law Issues*, AECID, 2010.
- COCCIOLO, E. E., “Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo”, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 50, 2008.
- COCCIOLO, E. E., et al., “Els controls i la bona administració”, en MOLES PLAZA, R. J., y COCCIOLO, E. E., *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, ACM, Barcelona, 2011.
- COCCIOLO, E. E., REQUEJO GARCÍA, J., “L’ocupació pública a les administracions locals: la difícil relació entre principis i praxis”, en MOLES PLAZA, R. J., y COCCIOLO, E. E., *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local*, ACM, Barcelona, 2011.
- CODARRI, P., SUSIO, B., “Lecco. Il comune è in azione per i piani anticorruzione”, *Archivio Penale*, núm. 2, 2013.
- CONSEJO DE EUROPA, *Informe sobre la democracia local y regional en España*, aprobado en la 24ª sesión plenaria, Estrasburgo, 20 de marzo de 2013.
- COSITAL, *Código ético profesional de los secretarios, interventores y tesoreros de administración local*, VI asamblea, Salamanca, 12-14 de mayo de 2005.
- COSMAI, P., “Il vademecum di Palazzo Vidoni sul responsabile della prevenzione della corruzione e le linee guida del comitato interministeriale”, *A-P*, núm. 4, 2013.
- CSITAL Barcelona, *Compromisos amb l’autonomia local*, Declaración de la Asamblea de Sant Cugat el Vallès, 28 de noviembre de 2014.
- CUENCA CERVERA, J. J., *La difícil institucionalización de la democracia local en España: la pervivencia del legado histórico*, IX Congreso, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Málaga, septiembre, 2009.
- DAVID, D., LEPORE, V., “La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali”, *Amministrazione in Cammino*, 5 de julio de 2013.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., “Uno de los nuestros”, *El Mundo*, 7 de agosto de 2012.
- DÍAZ LEMA, J. M., “El anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ¿Cambio de rumbo en la Administración española?”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma? Anuario de Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2013.
- DI SERI, Ch., “L’aggiornamento dei programmi triennali per la trasparenza e l’integrità’ secondo il D.lgs. n. 33/2013 - Il commento”, *GDA*, núm.1, 2014.
- DOLCINI, E., “Appunti su corruzione e legge anti-corruzione”, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale (RIDPP)*, núm.2, 2013.
- D’URGOLO, G., “Legge anticorruzione: oneri di pubblicità, disciplina degli incarichi extra-istituzionali, responsabilità erariale e responsabilità dirigenziale”, *LexItalia.it (LI.it)*, núm.1, 2013.

- FIDONE, G., “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (La llamada Reforma Brunetta)”, *RAP*, núm. 186, Madrid, septiembre-diciembre, 2011.
- FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., “La reordenación del sector público local”, *QDL*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.
- FOÀ, S., “Le novità delle legge anticorruzione”, *Urbanistica e appalti (UA)*, núm 3, 2013.
- FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013 ¿Un nuevo gobierno en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, junio, 2014.
- FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., “Gobierno local y reorganización: ¿la reforma vendrá de Europa?”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario de Gobierno Local 2011. Gobierno Local: ¿crisis o renovación?*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, abril 2012.
- FORCADELL I ESTELLER, X., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013;
- FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.
- FORCADELL ESTELLER, X., PIFARRÉ ESTRADA, M., SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2014.
- FRANCISCUS, *Misericordiae Vultus*, Bula de convocatoria del Jubileo Extraordinario de la Misericordia, Roma, 11 de abril de 2015, núm. 19.
- FUENTES I GASÓ, J. R., “Buenas prácticas y códigos de conducta: ¿Sustitutivos de la legislación?”, *Speyerer Forschungsberichte*, núm. 201, 2015, págs. 144-145. - “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 101, abril-mayo 2015, págs. 55-88.- “Gobiernos locales, retos de futuro”, *Revista Democracia y Gobierno Local (RDGL)*, núm. 29, segundo trimestre, 2015.- “El règim local de Catalunya i la viabilitat d’articulació d’una planta política i administrativa propia després de la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010”, *Revista catalana de dret públic*, núm. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), 2010.- FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU I FONT, J., RENYER I ALIMBAU, J., SABATÉ I VIDAL, J. M., *Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- FUEYO BROS, M., “Fortalecimiento de la figura del interventor. Función interventora y control interno: el control esvanecido”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, La ley-El Consultor, Madrid, 2014.
- GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidades de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Series: Debates Locales 3, Madrid, 2013
- GARCÍA GARCÍA, M., J., “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el Estatuto del Empleado Público”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 15, mayo 2008.
- GARCÍA RUBIO, F. (dir.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015. - “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA)*, núm. 3, enero-junio, 2015. - “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.- “Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad”, *QDL*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.
- GIFREU I FONT, J., (Coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2002.- “Presentació” de ZAFRA VÍCTOR, M., “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, en FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.
- GIFREU I FONT, J., FUENTES I GASÓ, J. R., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- GIUPPONI, T. F., “Il contrasto alla corruzione a cavallo tra due legislature”, *Quaderni costituzionali*, núm 6, 2013.
- GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, B., JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J. L., PERDIGUERO GARCÍA, J., *Danger: local corruption is contagious!*, Mimeo, 2014.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La ética en la Administración Pública*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2000.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., LLAVADOR CISTERNES, H., (coord.), *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, abril, 2015.
- HURTADO LÓPEZ, G., “El rediseño y redimensionamiento del sector público económico local”, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (Coord.), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- INAP – MHAP, *Informe sobre el nuevo Régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional, establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, 28 de mayo de 2015.
- IZRAELI, D., BAR NIR, A., “Promoting ethics through Ethics Officers: a proposed profile and an application”, *Journal of Business Ethics*, núm.17, 1998.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ARSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados” (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 27 y 28 de noviembre de 2013.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J. L., “La corrupción local en España”, *Cuadernos económicos de ICE*, núm. 85, junio, 2013.
- JORDANO FRAGA, J., “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a funcionarios”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, octubre-diciembre, 2015, págs. 151-186.
- LADDAGA, G., “La PA dopo la legge anticorruzione”, *Guida al pubblico impiego (GPI)*, núm. 5, 2013.
- LÓPEZ GARCÍA MARTÍNEZ, A., “El fortalecimiento de la intervención local y la garantía de un mejor control interno económico-financiero y presupuestario en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *Comentarios a la Ley27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014.
- MACRÌ, M., “Le misure urgenti sulla Pubblica Amministrazione - Le nuove disposizioni in materia di lavoro pubblico”, *GDA*, núm. 11, 2014.
- MARTÍNEZ MARÍN, A. *Funcionarios locales con habilitación. Pasado, presente y futuro*, Tecnos, Madrid, 1999.- “La reforma 2003 de los funcionarios locales con habilitación estatal”, *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, núm 291, enero-abril, 2003.- “La reforma de 2003 de los funcionarios locales con habilitación nacional”, *REALA*, núm. 291, 2003.
- MARTÍNEZ PABLO, M., H., “La racionalización y sostenibilidad del nuevo régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter nacional tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de octubre”, en GARCÍA RUBIO, F. (dir.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015.
- MASSA, O., “Lo chassé-coisé della retroattività (in margine alla “legge Severino”)”, *Archivio Penale*, núm. 1, 2014.
- MATTARELLA, B. G., “La prevenzione della corruzione in Italia – Il commento”, *GDA*, núm. 2, 2013.
- MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.- “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”, *QDL*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.
- MELE, R., STORLAZZI, A., “La funzione di direzione generale nel Comune: il ruolo del segretario comunale”, *Azienda Pubblica (AP)*, 5, 1997.
- MELLADO RUÍZ, L., *Génesis y realidad de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma económica local?*, CEMCI, Granada, 2014.- “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012.
- MEOLA, A., “Il ruolo del segretario nei nuovi controlli interni degli enti locali tra *management*, legalità e *civil servants*”, *Azienditalia*, núm. 3, pag. 2013.
- MEOLI, C., “I segretari comunali e provinciali: dall’Agenzia di nuovo al Ministero dell’interno (comm. a d.l. 31 marzo 2010, n. 78)”, *GDA*, núm. 17, 5, 2011.
- MERLONI, F., “I piani anticorruzione e i codici di comportamento”, *DPA*, núm. 8, 2013.
- MIR I BAIGÓ, J., “El debat sobre la reforma del govern local a Catalunya”, *Seminari de Dret local*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2013
- MONTALBO LOBO, L., “La nueva posición de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *Comentarios a la Ley27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014.
- MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo (RGDA)*, núm. 36, mayo 2014.

- MUÑOZ MACHADO, S., “Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local”. *Diario de Derecho Municipal*, 10 de junio de 2013.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P., ZAFRA VÍCTOR, M., “El pretendido blindaje autonómico de las competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, *REALA*, núm. 2, julio-setiembre, 2014.
- NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.
- NIGLIO, N., “La prevenzione del fenomeno della corruzione nella P.A., alla luce della legge n. 190/2012. (Una prima riflessione sui primi 59 commi dell’articolo 1, della legge 6 novembre 2012, n. 190)”, *Ll.it*, núm.1, 2013.
- ORDUÑA REBOLLO, E., “Historia de una profesión al servicio de la ciudadanía: secretarios, interventores y tesoreros de la administración local española”, ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- PANASSIDI, G., “Alcune riflessioni critiche sulle figure di vertice dell’organizzazione amministrativa dei comuni e delle province: segretario comunale e direttore generale”, *Giustamm.*, núm. 4, 2001.
- PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *QDL*, núm. 34 extraordinario, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, febrero, 2014.- “El principio de legalidad, la Administración local y las funciones públicas colocadas en ella al servicio de aquél”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.
- PELISSERO, M., “Nuove misure di contrasto alla corruzione?”, *Diritto penale e processo (DPP)*, núm. 1, 2015.
- PÉREZ-FRANCESCH, J. L., COCCIOLO, E., EYRE de LORENZO, J. A., “Disolución de los Ayuntamientos en España y corrupción sistémica. Aproximación al ‘Caso Marbella’ y comparación con la normativa italiana en materia de disolución en supuestos de emergencia extraordinaria”, *REALA*, núm. 305, 2007.
- PERIN M., “Legge anticorruzione e gli obblighi del responsabile della prevenzione della corruzione con riferimento alla lesione dell’immagine pubblica”, *Ll.it*, núm.1, 2013.
- PICADO SOTELA, S., “Ética pública y corrupción” en AA.VV., *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Brewer Carías*, Thomson-Civitas, Vol. III, Madrid, 2003.
- PUJOL I ESTRAGUÉS, H.; RIBA I TORRALBA, J., *Els directius públics. Aproximació al seu perfil i a les seves necessitats formatives*, Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1996.
- QUADRELLI, M., “Natura giuridica della Civit, principio del buon andamento e piano triennale di prevenzione della corruzione”, *Ll.it*, núm.9, 2013.
- QUINTANA LÓPEZ, T. et alter, *La reforma del régimen local. Comentario a la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- QUINTERO OLIVARES, G., FRANQUET SUGRAÑES, M. T., “Estado, mercado y Constitución: la dimensión penal”, en QUINTERO OLIVARES, G., (dir.), JARIA MANZANO, J., (coord.), *Derecho Penal Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J., I, FORCADELL I ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governs Locals de Catalunya (2007-2011)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- RIVERO ORTEGA, R., *Instituciones administrativas, desarrollo y control de la corrupción. El caso colombiano*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Madrid, 2006.- “La evolución histórica de los servicios públicos locales y el papel de los habilitados desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días”, en ORDUÑA REBOLLO, E., MERINO ESTRADA, V. (coord.), *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), Madrid, 2012.- “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” en *Revista de Administración Local i Autònómica (REALA)*, núm. extraordinario, enero, 2015.
- RIVERO YSERN, E.; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Con miras al interés general*, Derecho Público Global, Madrid, 2014.
- RODRÍGUEZ BEAS, R., FUENTES I GASÓ, J. R., “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, F., *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, 2015.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUC)*, núm. 16, 2012.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., SARMIENTO ACOSTA, M. J., (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización, sostenibilidad de la administración local*, Comares, Granada, 2014.

- ROSI, E., “Corruzione transnazionale e/o corruzione internazionale: una breve riflessione”, *DPP*, 2013.
- ROSSI, A., “I piani per la prevenzione della corruzione in ambito pubblico ed i modelli 231 in ambito privato”, *DPP*, núm. 8, 2013.
- ROSSI, C., “Il segretario comunale, riedizione moderna del mito di Atlante”, *LeggiOggi.it*, 4 de julio de 2012.
- RUFFINI, R., “L’evoluzione del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce della legge n. 190/2012 in tema di corruzione”, *A-P*, núm.1, 2013.
- SABATÉ I VIDAL, J. M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013 ¿Un nuevo gobierno en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, junio, 2014.
- SABATÉ VIDAL J. M., “Una perspectiva local de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en FONT I LLOBET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario del Gobierno Local 2014-Los retos del Gobierno local: repolitización, transparencia y reformas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015.
- SALAZAR BENÍTEZ, O., “La autonomía local devaluada: La dudosa ‘racionalidad’ de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm.34, 2014.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., “La función pública de los Secretarios e Interventores de la Administración local”, *REALA*, núm. 291, 2003.
- SÁNCHEZ MÓRON, M., “El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., *Anuario del Gobierno Local 2013 ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, junio 2014.
- SANDULLI, M, A., “Le nuove misure di deflazione del contenzioso amministrativo: prevenzione dell’abuso di processo o diniego di giustizia?”, *Foro Amministrativo-T.A.R. (II)*, núm. 9, 2012.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- SERRANO PASCUAL, A., “El régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, núm. 24, 2008-2009.
- SEVERINI, “La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatorio o dubbio non manifestamente infondato?”, en *Osservatorio dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, octubre, 2013.
- SEVERINI, “La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatorio o dubbio non manifestamente infondato?”, *Osservatorio dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, octubre, 2013.
- SILVESTRO, C., “Il fluttuante orientamento attorno la figura del city manager”, *Diritto&Diritti*, febrer, 2002.
- SORGENTE, N., “Il rafforzamento del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce del D.L. 174/2012 e i suoi riflessi sullo status del segretario comunale.”, *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.It*, 2012.
- SOSA WAGNER, F., “Penalistas y Ayuntamientos”, *El blog de esPublico*, 11 de diciembre de 2007.-, “Prólogo”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, La ley-El Consultor, Madrid, 2014.
- TESTA, V., “Anticorruzione: come individuare il responsabile della prevenzione”, *GPI*, núm. 3, 2013. - “Anticorruzione: in pubblica consultazione le linee guida per l’adozione dei codici di comportamento”, *GPI*, núm. 10, 2013.- “Approvato il Piano nazionale anticorruzione. Ora tocca alle amministrazioni”, *GPI*, núm. 10, 2013.
- TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, vol. I, París, 1835.
- TOSCANO GIL, F., “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista española de derecho administrativo (REDA)*, núm. 165, 2014.
- TOSCAS SANTAMANS, E., “Las nuevas normas sobre los secretarios de los ayuntamientos en España: un ejemplo de desregulación de la función pública”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, núm. 270 (34), 2008.
- TOSCAS SANTAMANS, E., AYALA DOMÈNECH, F., “De las relaciones centro-periferia en el Estado liberal. Gobernadores civiles, ayuntamientos y secretarios municipales en la España del Ochocientos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm.5, año 2010.
- TUBERTINI, C., “La legge ‘Delrio’: il riordino del governo locale - Ille norme in materia di unioni e fusioni”, *GDA*, núms. 8-9, 2014.
- TURRINI, D., “PA, i segretari comunali contro il governo: No all’albo unico con i direttori generali”, *Il Fatto Quotidiano*, 27 de junio de 2014.

- URQUIZA MORALES, J. M., *Corrupción municipal. Por qué se produce y cómo evitarla*, Almuzara, Córdoba, 2005.
- VANDELLI, L., “La participación de los entes locales en las regiones”, en FONT LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., (dirs.), *Anuario de Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.
- VELASCO CABALLERO, F., “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, *Revista catalana de dret públic (RCDP)*, núm. 48, 2014. - “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, 2013.- “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- VERA TORRECILLAS, R., “Las funciones reservadas y el Estatuto Básico del Empleado Público: algunas consideraciones sobre la reforma de los Funcionarios de Habilitación Estatal”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 9, 2009.
- VERBARO, F., “Quella legge anticorruzione tanto attesa quanto poco efficace”, *GPI*, núms.1-2, 2013; “Il “peso” della formazione nella lotta alla corruzione”, *GPI*, núm. 3, 2013.
- VILLORIA MENDIETA, M.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *REIS*, núm. 138, abril-junio 2012.
- VIÑAS BOSQUET, J., P., “Fundamentos, contenido y derecho comparado del control interno en las entidades locales”, *REALA*, núm. 296-297, 2004-2005.
- VIVANCOS COMES, M., “Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 27, 2013.
- ZAFRA VÍCTOR, M., “Esta reforma local empobrece la democracia”, *El País*, 1 de agosto de 2013.- “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y democracia”, en FORCADELL I ESTELLER, X., SABATÉ I VIDAL, J. M., (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.

Incorporación de valor social a la contratación pública en España: Situación y perspectivas

Marta Solorzano García

UNED

msolorzano@cee.uned.es

Julio Navío Marco

UNED

jnavio@cee.uned.es

Raúl Contreras Comeche

Universidad de Valencia

rcontreras@nitua.eu

Resumen

La consideración del valor social en las transacciones con capital público debería ser un garante de mejora en las sociedades actuales. La inclusión de un reconocimiento e impulso de iniciativas de tipo social o medioambiental, por parte de las entidades públicas, en el momento de llevar a cabo concursos, compras o concesión de subvenciones, podría generar un incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, objetivo que, sin duda, debería perseguir cualquier Administración Pública. En el presente artículo se revisa de forma comprensiva la situación de las administraciones (local, autonómica y nacional) en España, a la luz de los recientes cambios en la legislación comunitaria sobre contratación pública y, tras elaborar un diagnóstico de situación, se establecen recomendaciones para impulsar la incorporación de valor social a la contratación pública en España.

Palabras clave

Valor social, contratación pública, impacto social.

Social value incorporation to public procurement in Spain: Situation and prospects

Abstract

The consideration of social value in transactions with public capital should be a guarantee of improvement in our society. The recognition, inclusion and promotion of initiatives of social or environmental character, by public entities, at the time of conducting contests, procurement or grants, could generate an increase in the quality of life of citizens, target that certainly any public administration should pursue. In this article we review comprehensively the situation of the public administrations (local, regional and national) in Spain, and the recent changes in EU public procurement legislation, and after a diagnosis of situation, we develop several recommendations to encourage the incorporation of social value into the public procurement in Spain

Keywords

Social value, public procurement, social impact.

La creación de valor por una organización se produce en tres áreas simultáneamente: área económica, área social y área socioeconómica. El valor económico se origina cuando se genera retorno financiero en una inversión. El valor social se crea cuando los recursos, procesos y políticas se combinan para generar mejoras en la vida de las personas o de la sociedad en conjunto. Y las organizaciones crean valor socioeconómico cuando sus actuaciones suponen ahorros de costes o ingresos para el sector público o la comunidad. En general, estos ahorros de costes o ingresos se producen como consecuencia de reducciones del gasto público social o incrementos en los impuestos cobrados.

La incorporación del concepto de valor social en la legislación pretende reconocer e impulsar iniciativas sociales que favorezcan el bienestar de aquellos colectivos o personas menos favorecidas, así como la promoción de su reinserción o inclusión en la sociedad y la promoción de valores solidarios y de carácter medioambiental.

La crisis económica ha provocado la necesidad de revisar los procesos de gestión públicos y privados en términos de eficiencia y del valor económico, social y medioambiental que aportan a los distintos grupos de interés. Además, nos encontramos en un momento en el que se buscan formas innovadoras de mejorar la compra y contratación pública (Edler y Georghiou, 2007; Thai, 2001), siendo cada vez más relevante la responsabilidad social y la sostenibilidad en los distintos niveles de la Administración Pública.

La inclusión del valor social es un hecho relevante, dada su función de instrumento privilegiado de intervención en la vida económica, política y social de los países, que supera con mucho la forma tradicional de ser un mero medio para comprar bienes o servicios, y satisfacer, de esta forma, los intereses generales de los ciudadanos (Araujo et al. 2005; Medina Jurado, 2010). Según Domínguez (2013), el problema radica en encontrar el equilibrio entre esa utilización de las compras públicas y el necesario respeto en los procedimientos públicos de contratación de los principios de igualdad de acceso a las licitaciones, libre competencia, objetividad, transparencia y publicidad. Habría que evitar el riesgo de utilización de prácticas proteccionistas amparadas por la contratación pública.

En un estudio preliminar de las diferentes variantes de la contratación social, Mc Crudden (2004) plantea varias preguntas, dos de las cuales son de particular relevancia: en primer lugar, la relación entre adquisición “verde” y contratación social, planteando el grado en que estos dos ámbitos se solapan o complementan. ¿El término general “contratación sostenible” nos ayuda a comprender los aspectos comunes de la contratación pública social y verde, o servir sólo para camuflar sus diferencias esenciales? En segundo lugar, la medida en la que la contratación social plantea diferentes cuestiones jurídicas y políticas respecto a su compatibilidad con los marcos jurídicos de las múltiples organizaciones internacionales y regionales.

Más allá de los problemas asociados con el volumen de la contratación pública, la literatura existente ha centrado su atención en una serie de cuestiones importantes, como la tendencia de la contratación pública a favorecer a empresas locales en la adjudicación, la creciente importancia de la colaboración entre el sector privado y público (Erridge y Greer, 2002), y los procesos de licitación y contratación del gobierno para productos o servicios concretos (Brammer y Walker, 2011).

En el mismo sentido, en España hasta el momento se han abordado como objeto de investigación académica aspectos parciales del tema como la compra “sostenible” o contratación ecológica “verde” (Alfonso, 2008), revisado algunos casos pioneros en Gobiernos autonómicos y Administraciones locales (Bernete, 2013), o realizado estudios pormenorizados de Administraciones Públicas concretas (Aréjula y Azurmendi, 2014)

En el resto del artículo abordaremos de forma comprensiva y sistémica la situación existente en el ámbito europeo y nacional, realizaremos un diagnóstico de dicha situación y propondremos diversas recomendaciones para mejor incorporar el valor social a la contratación pública en España.

1. INCORPORACIÓN DEL VALOR SOCIAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SITUACIÓN EN EUROPA Y ESPAÑA

En el ámbito europeo se percibe un clima de cambio en la compra pública (Bovis, 2012) que posibilita la incorporación del valor social. El marco legislativo europeo recoge dicha incorporación en dos de sus directivas: la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, “sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios” y en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/EU, de 26 de febrero de 2014, relativa a la Contratación Pública.

La primera de estas dos directivas está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo relativa a los criterios de adjudicación, y que “clarifica las posibilidades con que cuentan los poderes adjudicadores para atender las necesidades de los ciudadanos afectados, sin excluir el ámbito medioambiental o social”.

Sin embargo, esta directiva limita la consideración de estos criterios sociales/medioambientales a su estricta vinculación al objeto del contrato, no otorgando al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada. Por su parte, la segunda de las directivas¹ a las que hacemos referencia, determina el obligatorio respeto, en la adjudicación de contratos públicos por las autoridades, de los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En ella se considera que los Estados miembros han de poder reservar el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (o lotes de los mismos) a talleres o empresas que desempeñen un papel social o *“cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados”*.

Junto a esta directiva, podemos, considerar como conjunto legislativo más favorable para la implantación de estas directrices de inclusión de aspectos de política social, ética y ambiental en los procedimientos de contratación pública, el creado tanto por la Estrategia Europa 2000 como por la Directiva 2014/24/EU.

La base de la Estrategia Europa son tres prioridades interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente:

- El desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- La promoción de una economía con pocas emisiones de carbono, eficaz en el uso de los recursos y competitiva.
- El fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

La aprobación de la mencionada Directiva vino motivada por la necesidad de modernizar las normas vigentes sobre la contratación pública para, entre otros objetivos, garantizar la seguridad jurídica, *“incrementar la eficiencia en el gasto público, facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas y permitir que los poderes adjudicadores empleen mejor la contratación pública en apoyo a objetivos sociales comunes”*, fijándose su segundo objetivo como la permisión de que *“los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medioambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles”*.

La Directiva 2014/24/EU establece, asimismo, que *“los Estados miembros deben disponer de amplias facultades discrecionales para organizar la elección de los proveedores de servicios”*... *“imponiendo únicamente el respeto de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato”*. La razón para ello es el reconocimiento de que *“estos servicios se prestan normalmente en un contexto específico que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a la existencia de distintas circunstancias administrativas, organizativas y culturales”* y de que *“los servicios tienen, por naturaleza, una dimensión transfronteriza muy limitada”*.

La contratación pública es un mecanismo fundamental para que las autoridades públicas apoyen la misión de las empresas sociales. De hecho, los análisis empíricos reflejan la importancia de las ventas de las empresas sociales a los organismos públicos oficiales. (Laville et al. 2006).

A este respecto, los diferentes países europeos presentan realidades diversas (Schulten et al. 2012). De acuerdo con Defourny y Nyssens, quienes definen las empresas sociales como *“organizaciones privadas sin finalidad lucrativa que generan bienes y servicios relacionados directamente con su objetivo explícito de beneficiar a la comunidad. Se basan en dinámicas colectivas que involucran a diversos tipos de grupos de interés en sus órganos de gobierno, valoran su autonomía y soportan riesgos económicos vinculados por su actividad”*, (Defourny y Nyssens, 2008, p. 204) en muchos países europeos, el marco legal que regula la contratación y compra pública es poco favorable a las empresas sociales. Y entre estos países se encuentran Suecia, Irlanda, Reino Unido, Portugal y España. Pero, por otra parte, la legislación está evolucionando en otras naciones (como Bélgica), que empiezan a considerar activamente la introducción de cláusulas sociales en los concursos públicos. De hecho, las buenas prácticas nacionales y regionales en esta materia son relativamente variadas en toda la Unión Europea. Competir en el mercado con empresas con ánimo de lucro, utilizando exclusivamente criterios financieros parece a menudo difícil para las empresas sociales, que frecuentemente soportan costes que se externalizan en las empresas tradicionales, y algunas de estas empresas sociales, por lo tanto, postulan que las autoridades públicas deberían tener en cuenta su dimensión social en la adjudicación de contratos públicos.

En lo que respecta a la legislación española, las dos disposiciones relacionadas con la contratación pública en las que se contempla la inclusión o consideración de la valoración social en el momento de la adjudicación son:

¹ Se puede consultar en http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm

- La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y
- El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público².

En la exposición de motivos de la Ley 20/2007, que incorpora las directrices de la Directiva europea 2004/18/CE, se amplía el marco legislativo favorable y se hace mención a la inclusión de “*sustanciales innovaciones en lo que se refiere a la preparación y adjudicación de los negocios sujetos a la misma*”. Dichas novedades hacen referencia a “*la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales*”. Y en relación con los criterios medioambientales: “*y que permitan ajustar la demanda pública de bienes y servicios a la disponibilidad real de los recursos naturales*”.

Por su parte, el Real Decreto 3/2011, en su artículo 150, recoge que, en lo referente a los criterios de valoración de las ofertas, se seguirán criterios directamente vinculados al objeto del contrato, incluyendo dentro de ellos la calidad, el precio o el valor técnico, pero también las características medioambientales o aquellas que puedan estar relacionadas con “*la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar*”.

Lo que deja de manifiesto la intención de reconocer el valor social en la adjudicación de contratos por parte de la Administración Pública española.

La consideración de incorporar medidas de responsabilidad social en la contratación administrativa en el ámbito autonómico o provincial es, en España, todavía escasa. Algunos ejemplos de este esfuerzo son los llevados a cabo por la Diputación de Granada, la Diputación foral de Navarra, la Diputación Foral de Guipúzcoa, el Gobierno Vasco, la Generalidad de Catalunya, la Junta de Andalucía, la Junta de Extremadura y la Junta de Castilla y León.

Con la citada intención, la Diputación de Granada publicó en 2010, a través de su Delegación de Promoción Económica y Empleo, la “*Guía Práctica para la incorporación de Cláusulas Sociales en la Contratación Pública*”. Asimismo, el desarrollo del subprograma “*Responsabilidad Social y Compra Pública Responsable*” y del proyecto “*Granada empleo*”, tiene como principal objetivo para esta Administración facilitar el acceso al empleo a las personas y colectivos en situación desfavorecida.

La legislación de la Comunidad Foral de Navarra, concretamente la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos, en su artículo 21, estableció que en “*toda contratación se buscará la máxima eficiencia en la utilización de los fondos públicos y en el procedimiento, atendiendo a la consecución de objetivos sociales y de protección ambiental cuando guarden relación con la prestación solicitada y comporten directa o indirectamente ventajas para la entidad contratante*” y, en relación con lo expuesto en este artículo, se fijó que las entidades contratantes podrían “*incluir requerimientos pormenorizados de carácter social o medioambiental en la ejecución de los contratos*”. De esta forma, se entiende la intención de contemplar cláusulas sociales, siempre bajo la condición, ya recogida por la legislación nacional, de su necesaria relación con el objeto del proyecto.

Por su parte, la Diputación Foral de Guipúzcoa, de una forma mucho más explícita que en los dos últimos casos, y para promover la compra e inversión pública socialmente responsable, ha incorporado cláusulas sociales en todas sus contrataciones y las de todas sus sociedades dependientes. La regulación de este requerimiento se rige, desde el año 2013, a través de la Norma Foral 4/2013, de 17 de julio, de incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obras del Sector Público Foral. A través de dicha norma se promueve la ayuda a personas en riesgo o situación de exclusión social, la eliminación de la discriminación laboral por sexo y la promoción de un empleo de calidad o se tienen en consideración aspectos medioambientales como la eficiencia energética, el fomento de la utilización de productos locales o incluso, la disminución en la producción de residuos. También se contemplan penalizaciones de tipo económico para el caso de incumplimiento de estos criterios en la contratación, lo que se entiende como un caso de claro de involucramiento, por parte de esta Administración provincial.

En un peldaño superior al de la Diputación de Guipúzcoa, el Gobierno Vasco, había aprobado cinco años antes la Resolución 6/2008, de 2 de junio, del director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se disponía la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «*sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público*».

² Previos al Real Decreto 2011 y al nuevo espíritu de la Directiva 2014, existen numerosos estudios y destacables análisis a nivel nacional en la materia. Entre otros: Zabalegui (2002); Alonso-Alegre, G. (2009); Brunete, M.T. (2010); Zabalegui (2010).

La Generalitat de Catalunya editó (en 2010 y versión revisada en 2012), una guía para la inclusión de cláusulas contractuales de carácter social, como respuesta a la preocupación por los aspectos sociales, puesta de manifiesto, inicialmente, a nivel europeo. En ella se exponen modelos y ejemplos de cláusulas de tipo social de recomendable introducción en el ámbito de la actividad contractual ordinaria.

En el mismo sentido, la reglamentación catalana, concretamente a través de la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 13/3/2015), en su disposición adicional decimocuarta, establece, en relación con los contratos por servicios sociales de atención a las personas, que *“el Gobierno debe impulsar, de acuerdo con la normativa en materia de contratación pública, la inclusión de cláusulas sociales en todos los contratos de la Administración de la Generalidad y de su sector público que tengan por objeto servicios sociales de atención a las personas”*.

Es, en el ámbito autonómico de Andalucía, el Artículo 116 de su Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, el que hace referencia a la reserva de contratos a centros, entidades de carácter social y empresas. En él se fija el porcentaje de adjudicación a *“centros especiales de empleo y a entidades sin ánimo de lucro inscritas en los correspondientes registros oficiales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre que la actividad de dichos centros y entidades tenga relación directa con el objeto del contrato”*, así como las condiciones a cumplir, en función del procedimiento, el importe total del contrato y las características de las empresas adjudicatarias (número de trabajadores, grado de minusvalía de los mismos y tipología de sus contratos, entre otras).

La Junta de Extremadura, por su parte, a través de la Consejería de Empleo, Mujer y Políticas Sociales, ratificó a 1 de agosto de 2014, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de julio de 2014, por el que se aprobaban las *“directrices de política general dirigidas a los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre contratos reservados e incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública”*. De esta forma, la Junta extremeña entendía que su Administración debe satisfacer las necesidades de los ciudadanos para los que trabaja, y sus mecanismos de contratación han de contribuir *“a la consecución de otros objetivos sociales, económicos, éticos o ambientales, como una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines o sus políticas públicas y ello, en la medida en que sea acorde tanto con la legislación vigente como con la necesaria eficacia y austeridad que ha de predicarse del uso de fondos públicos, en este momento, especialmente limitados”*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el ejemplo más patente de la inclusión del *“valor social”* en la contratación es el Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León (BOCYL n.º 147/2012), según el cual su Consejería de Hacienda, aprobaba directrices vinculantes para aquellos órganos de contratación de la Administración de dicha comunidad *“relacionados con la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública”*. Entendiendo por cláusulas sociales aquellas *“que establecen la inclusión de aspectos de política social en los procedimientos de contratación pública como el fomento del empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social, la inserción laboral de personas con discapacidad, el fomento de la estabilidad en el empleo, la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el impulso de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas”*.

A nivel local, localidades como: Salamanca, Lleida, Burlada, Madrid, Cornellá, Pamplona, Alpedrete, Alcañiz, Alcazar San Juan, A Coruña, Aretxabaleta, Avilés, Burgos, Castellón, Ceuta, Jaén, Getxo, Las Gabias, Manresa, Puerto Real, Mallorca, Amurrio, Getafe, Vitoria Gasteiz, Alcazar San Juan, Girona, Ondarroa, Paterna o SantBoi, han llevado a cabo esfuerzos para la regulación e incorporación de criterios sociales en sus contrataciones. Su análisis detallado se estima en este punto innecesario, debido a la gran diversidad de redacciones normativas y multiplicidad de casos.

Actualmente hay una gran cantidad de piezas legislativas, especialmente a nivel local, para la aplicación de cláusulas de tipo social a los contratos. Las causas probables de esta gran diversidad dentro de cada una de las diferentes fórmulas legislativas pueden venir derivadas de la falta de existencia de medidas concretas fijadas por la legislación nacional y autonómica. Como hemos visto con anterioridad, su consideración es patente pero en ningún caso se fijan baremos, porcentajes, cláusulas idénticas o se establecen unos criterios precisos para su aplicación en cada uno de los supuestos generales de un tipo de adjudicación concreta. La gran disparidad de contratos a los que se puede aplicar el clausulado social, la diferencia de problemáticas ciudadanas en la realidad de cada localidad y la disparidad en la cuantía económica de los contratos, en función de cada Administración local, pueden ser ejemplo de las causas de la gran heterogeneidad respecto a las bases reglamentarias de cada localidad en la determinación de los criterios de *“reserva social”* que se dan en cada uno de sus contratos.

Unida a esta ingente cantidad de piezas legislativas, se manifiesta la diversidad existente en las posibilidades de incluir las cláusulas sociales en los procesos de contratación pública. Ésta se puede llevar a cabo, por ejemplo, a través de la reserva de contratos. Estos contratos reservados se califican como aquellos susceptibles de proporcionar un beneficio social, tal vez proporcionando empleo, a un grupo de personas a los que les suponga difícil la obtención del mismo, por su situación marginal o de exclusión social. También se pueden incluir las cláusulas fijando los criterios de adjudicación, estipulando criterios de ejecución o a través de la redacción de instrucciones, circulares, modelos integrales. Asimismo, la reserva de contratos inferiores a un límite económico fijado es una fórmula aplicable para la consideración de estas cláusulas sociales, ya que puede favorecer la participación de entidades de menor tamaño.

2. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Fruto del análisis efectuado, hemos podido identificar dos características respecto a la forma en la que la Administración Pública española incorpora el valor social en la contratación pública: la gran cantidad de piezas legislativas y la heterogeneidad. Las cuales generan dos claras consecuencias:

- Una importante carga de trabajo para las Administraciones Locales.
- Desigualdades para los ciudadanos, dependiendo del municipio o Comunidad Autónoma de la que sean habitantes.

El entorno socio-económico actual es el que ha favorecido el desarrollo de la consideración del “valor social” en los procedimientos de adjudicación pública y su incorporación a partir de las pautas marcadas por la legislación europea. El agravamiento general, especialmente en la realidad de nuestro país, de la situación de empleabilidad de los colectivos más desfavorecidos y el incremento del número de personas que forman estos colectivos, unidos a una reducción en los presupuestos de las Administraciones Públicas y una concentración de los Ayuntamientos y reducción de sus competencias, son el escenario idóneo para la incorporación de valores sociales.

Los objetivos que entendemos se deberían buscar, en aras de una mejora e incremento de los beneficios sociales y medioambientales por parte de las entidades públicas son, sin duda, el aumento en la eficacia de la incorporación del clausulado social, así como el desarrollo de procedimientos y herramientas que puedan ser adoptados por cualquier Administración Pública, lo que permitiría reducir la carga de trabajo, especialmente en las entidades locales.

La realidad de una legislación favorable unida a un entorno socioeconómico propicio conforman un escenario adecuado para que las Administraciones Públicas hagan uso de las herramientas de las que disponen para cumplir con los objetivos sociales necesarios.

Las Administraciones disponen, por tanto, de diversas prácticas para incorporar el valor social en su contratación:

- a) Incluyendo aspectos sociales en el objeto del contrato
- b) Mejorando la accesibilidad de entidades socialmente responsables y/o pequeñas
- c) Considerando la posibilidad de reserva
- d) Eligiendo el tipo de licitación más conveniente
- e) Concretando las especificaciones técnicas
- f) Estableciendo los criterios de adjudicación o
- g) Decidiendo condiciones de cumplimiento del contrato

En lo que se refiere a incluir aspectos sociales en el objeto del contrato, la Administración tiene la capacidad de hacerlo. Si no lo hace en esta fase, es necesario que sea muy cuidadosa al introducirlos en otros capítulos del contrato, ya que las consideraciones sociales en las especificaciones técnicas o en los criterios de adjudicación, sólo son aceptables si están vinculadas al objeto del contrato, tal y como recoge la legislación. Por otra parte, al tener que elegir siempre la oferta económica más ventajosa, podrá incluir la mejor relación calidad-precio evaluada en función de criterios que incluyan aspectos cuantitativos, medioambientales y/o sociales, es decir desde el planteamiento coste-eficacia, entendiéndolo como el cálculo del “coste del ciclo de la vida”.

Cuando se habla de la mejora de la accesibilidad de entidades socialmente responsables y/o pequeñas, la Administración debe asegurarse de publicitar la licitación de forma que se garantice el conocimiento por parte

de las entidades socialmente responsables de ese ámbito. En caso de contratos de cierto volumen, también puede contemplarse la posibilidad de fraccionamiento en lotes, para favorecer la participación de entidades de menor tamaño.

El caso de la consideración de la posibilidad de reserva es más ambiguo, ya que distintas legislaciones consideran esta facultad de diferentes maneras. Así, la Directiva 2014/24/EU reconoce la reserva a talleres protegidos, entidades con objetivos de integración sociolaboral de discapacitados y desfavorecidos y programas de empleo protegido (con más del 30% de discapacitados o desfavorecidos). Por su parte, la Ley 30/2007 considera únicamente preferencia de adjudicación, no la reserva propiamente dicha, mientras que las legislaciones territoriales varían desde estimar la reserva (Generalitat de Catalunya) a conceder puntos extra (Navarra) o valorar más a las empresas que generan empleo estable (Comunidad de Madrid).

Sin embargo es necesario puntualizar que, a través de la Directiva sobre contratación pública 2014/24/EU se plasma la opinión de la UE de que cualquier ley nacional que prevea acceso restringido a ciertos servicios para operadores sin ánimo de lucro, supondría una restricción de los artículos 49 y 56 del Tratado de la Unión Europea sobre libertad de establecimiento y libre circulación de servicios, y debería justificarse caso por caso. Las Administraciones podrán justificar la reserva si es necesaria y proporcionada para la obtención de determinados objetivos sociales que persigue el sistema de bienestar social nacional.

La elección del tipo de licitación puede favorecer la participación de entidades de “tipo social” en la misma. Entendemos que los siguientes casos o ejemplos de contrato permitirían a la Administración la valoración óptima de aquellas empresas que impulsen valores sociales:

- Contrato menor de importe inferior a 3.050 € para obras y de 12.020 € para suministros y servicios, se adjudica sin publicidad y de forma directa, con una duración máxima de 1 año.
- Procedimiento negociado por el que se invita a no menos de tres empresas capacitadas y se negocian los términos. Por debajo de 60.101 € en obras y suministros y de 30.050 € en servicios. Se puede negociar y adjudicar el contrato sólo con empresas de inserción.
- Mercado tutelado utilizando el contrato menor y el procedimiento negociado.
- Admisión de variantes pudiendo presentarse mejoras referidas a temas sociales.

Si las entidades públicas quisieran dar peso al valor social concretando las especificaciones técnicas, éstas podrían redactarse en términos de:

- las características finales que ha de tener el producto o el servicio,
- la funcionalidad del producto o servicio,
- el proceso de producción del producto o servicio o
- la capacidad técnica del adjudicatario (habilidades, profesionalidad, experiencia, etc.). En este último caso, se pediría información sobre contratos similares realizados por el mismo para justificar la solvencia técnica, entendiéndose que es mejor que el adjudicatario acredite su experiencia y/o su valor social que poner como condición que su empresa clasificada como un tipo concreto, ya que esto último puede generar mayores conflictos que la primera posibilidad propuesta.

En lo que respecta al establecimiento de los criterios de adjudicación hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Dar puntuación, en la valoración previa a la adjudicación, a la contratación de personas en situación desfavorecida, cuando está relacionada con el objeto del contrato y con un criterio proporcionado.
2. Entendemos que incrementar la puntuación de una empresa por ser una “empresa de inserción” es menos aconsejable, por poderse interpretar como una vulneración de los principios de igualdad y libre competencia.
3. Existe también la posibilidad de utilizar el Criterio Adicional “social”. En la Directiva de Contratación Pública 2004/18 y que recoge la Ley 30/2007 de contratos del sector público, aparece esta figura, pero la administración sólo podrá utilizar este criterio de adjudicación cuando la elección haya que hacerla sobre dos ofertas idénticas en valor económico.
4. Las Administraciones podrán llevar a cabo una evaluación de los costes utilizando el concepto de coste del ciclo de vida (Concepto de la Directiva de Contratación Pública).

5. También está en su mano incluir como criterios de adjudicación el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales o laborales establecidas en el Derecho de la Unión, Derecho nacional, convenios colectivos y otras disposiciones.
6. Y cabe la posibilidad de eliminar candidatos adjudicatarios por no cumplir normas o leyes (incluidas las de ámbito social/medioambientales).

Aquí es necesario destacar que los poderes adjudicadores podrían exigir etiquetas concretas para favorecer el inclinar la balanza del lado del beneficio social, pero han de tener en cuenta que deberán aceptar también un expediente técnico del fabricante u otro medio de prueba adecuado, siempre y cuando el operador manifieste no poder conseguirla.

Además, las posibilidades de las entidades públicas, en el caso de la decisión de condiciones de cumplimiento del contrato como herramienta para la valorización social, podrían ser: la exigencia de la contratación de un porcentaje de personas en situación de exclusión, la reserva de un determinado número de contratos, la demanda de la realización de un diseño y ejecución de un proyecto de inserción, de la contratación de un técnico de acompañamiento sociolaboral o de la emisión de informes sociolaborales.

En última instancia, interesa llevar a cabo el cálculo del “*valor social de la entidad adjudicataria*”, que podría ser incluido entre los datos requeridos para la obtención del certificado del registro oficial de licitadores y empresas clasificadas. Con este cálculo se daría preferencia a los criterios medibles y cuantificables frente a criterios más subjetivos, de acuerdo con la nueva Directiva Europea de Contratación Pública.

3. CONCLUSIONES

En el presente análisis hemos puesto de manifiesto la importancia de que las Administraciones Públicas atiendan la generación de valor social en la contratación pública, y tras una revisión de la situación, principalmente en el ámbito regulatorio, planteamos algunas recomendaciones a tener en cuenta en su implementación.

En resumen, a la hora de construir propuestas para incorporar el valor social en la contratación pública, las Administraciones Públicas han de considerar los siguientes puntos de partida:

1. La posición reacia de la UE al concepto de reserva generalizada de contratos.
2. Existe la posibilidad de exigir capacidad técnica y experiencia en contratos similares.
3. Se podría homogeneizar de la contratación pública social a través de la elaboración de un Documento Europeo Único de Contratación.
4. La Legislación española reconoce la preferencia en la adjudicación del contrato, más que la reserva.
5. Se postula la no contratación de adjudicatarios que no cumplen leyes/normas (incluidas sociales/medioambientales).
6. Existe la posibilidad de exigir “etiquetas” o información equivalente.
7. Existe un reconocimiento de la necesidad de libertad legislativa a los Estados miembros de la Unión Europea en los contratos de servicios.
8. Se puede incorporar el del concepto “coste de la vida”, para cuantificar en términos monetarios los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros y servicios.
9. Se impone dar preferencia en la valoración a los criterios medibles frente a criterios más subjetivos.

Estos ingredientes han de servir, constatada la necesidad de consecución de métodos estandarizados, utilizables por todas las Administraciones Públicas (a nivel comunitario, estatal, autonómico), para superar el actual horizonte en el que se han multiplicado las fórmulas legislativas heterogéneas respecto a la manera de incluir aspectos sociales en la contratación pública y reduciendo, de esta forma, el volumen de trabajo de las diferentes entidades, como se expuso con anterioridad.

De igual forma, con esos puntos de partida ha de buscarse el incremento de la eficacia de la contratación pública en la promoción de causas sociales para que la adjudicación de los contratos públicos recaiga sobre aquellas entidades que generen un mayor valor social.

Queda mucho camino que recorrer en la incorporación del valor social en la contratación pública, y muchos aspectos que continuar analizando sobre el tema, como seguir avanzando en el análisis comparado entre países (por ejemplo, los países nórdicos o los anglosajones) o un tema fundamental, el diseño de mecanismos de control

que garanticen no sólo el proceso de contratación atendiendo a valor social sino la fase posterior de ejecución. La síntesis que aquí presentamos, es, pues, un primer paso, proporcionando una panorámica actual y horizontes de cambio, así como el diagnóstico y recomendaciones que extraemos, lo que creemos pueden ser de utilidad para avanzar en tan relevante camino para nuestros gobiernos y ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN

- Alfonso, C. (2008). Plan de contratación pública verde: la compra sostenible. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, (74), 55-58.
- Alonso-Alegre, G. (2009). *Manual de contratación pública socialmente responsable en relación con las personas con discapacidad*. CERMI / FUNDACIÓN ONCE.
- Araujo, A., Carter, R. Y., Callender, G., Drabkin, D., Grimm, R., Jensen, K. y Telgen, J. (2005). *Challenges in Public Procurement: an international perspective*. Boca Raton, FL: PrAcademics Press.
- Aréjula, J. M. G. y Azurmendi, B. B. (2014). El papel de la Economía Social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2012. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (82), 207-232.
- Bernete, J. (2013). Cláusulas sociales en la contratación pública: nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26 (1), 85-94.
- Brunete, M.T. (2010). *Guía práctica - Criterios sociales y medioambientales en la contratación pública*. Federación de Municipios y Provincias Castilla-La Mancha
- Bovis, C. (2012). *EU public procurement law*. Edward Elgar Publishing.
- Brammer, S. y Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations and Production Management*, 31(4), 452-476.
- Comisión Europea. (2010). *Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*. Luxemburgo: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.
- Comunidad Autónoma de Andalucía (2003). *Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas*. BOJA 251, 31 de diciembre de 2003, 27502.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León (2012). *Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública*. Boletín Oficial de Castilla y León, 147, 1 de agosto de 2012, 49694-49710.
- Comunidad Autónoma de Cataluña (2015). *Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas*. BOE núm. 81, 4 de abril de 2015, 28409-28529.
- Comunidad Autónoma de Extremadura (2014). *Resolución de 1 de agosto de 2014, de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 8 de julio de 2014, por el que se aprueban las directrices de política general dirigidas a los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre contratos reservados e incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública*. DOE 150, 5 de agosto de 2014, 24372-24383.
- Comunidad Autónoma del País Vasco (2008). *Resolución 6/2008, de 2 de junio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno "sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público"*. BOPV 116, 19 de junio de 2008, 15911-15943.
- Comunidad Foral de Guipúzcoa (2013). *Norma Foral 4/2013, de 17 de julio, de incorporación de cláusulas sociales en los contratos de obras del Sector Público Foral*. Boletín Oficial de Guipúzcoa 139, 22 de julio de 2013, 2-16.
- Comunidad Foral de Navarra (2013). *Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos*. BOE 64, 15 de marzo de 2013, 20881-20916.
- Comunidad Foral de Navarra (2006). *Ley foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos*. Boletín Oficial de Navarra, 72 de 16 de junio, 2006. BOE 64, 15 de marzo de 2013, 1, 20881-20916.
- Defourny, J. y Nyssens, M. (2008). Social enterprise in Europe: recent trends and developments. *Social Enterprise Journal*, 4(3), 202-228.
- Domínguez, A.P. (2013). *Contratos públicos y crisis económica*. Documento de Trabajo Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Edler, J. y Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), 949-963.
- Erridge, A. y Greer, J. (2002). Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations. *Public Administration*, 80(3), 503-522.
- Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción [en línea]. Cláusulas sociales contratación pública y empresas de inserción. Disponible en internet: www.faedei.org.

- Generalitat de Catalunya. Departamento de Economía y Conocimiento (2012). Guía para la inclusión de cláusulas contractuales de carácter social. Versión actualizada a noviembre de 2012. *Junta Consultiva de Contratación Administrativa*.
- Junta de Andalucía. Conserjería para la igualdad y bienestar social (2011). Dossier par a la contratación pública sostenible. Cláusulas Sociales. *Fundación para la Atención e Incorporación Social*.
- Laville, J.-L., Lemaître, A. and Nyssens, M., 2006. Public policies and social enterprises in Europe: The challenge of institutionalization. In: Nyssens, M. ed. *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London: Routledge, 272-295.
- McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. In *Natural Resources Forum* (Vol. 28, No. 4, pp. 257-267). Blackwell Publishing Ltd.
- Medina Jurado, P. (2010). Las cláusulas sociales en la contratación pública: retos y perspectivas. *Cemci*, 7, 2010.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2011). *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*. BOE276, 16 de noviembre de 2011.
- Schulten, T., Alsos, K., Burgess, P. y Pedersen, K. (2012). Pay and other social clauses in European public procurement. An overview on regulation and practices with a focus on Denmark, Germany, Norway, Switzerland and the United Kingdom. *European Federation on Public Service Unions [cited 13 August 2014]*. Available from Internet: http://www.epsu.org/IMG/pdf/EPSU_Report_final.pdf.
- Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9-50.
- Unión Europea (2004). *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios*. DOUE 134, 30 de abril de 2004, 114-240.
- Unión Europea (2014). *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*. DOUE94, 28 de marzo de 2014, 65-242.
- Zabalegui, S. L. (2002). Manual para la aplicación de cláusulas sociales. La adjudicación de Contratos de las Administraciones Públicas como herramienta de inserción sociolaboral para personas en situación o riesgo de exclusión social. *Fundación Gaztelan*.
- Zabalegui, S. L. (2010). Guía práctica para la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública. *Delegación de Promoción Económica y Empleo. Área de Cultura, Juventud y Cooperación Local. Diputación de Granada*.

Los consorcios locales: ¿Tienen potestad tributaria?

Manuel Alías Cantón

Diputación de Almería
maliasca@dipalme.org

Resumen

La figura del consorcio local y su consideración como Entidad local, ha sido un tema sujeto a constante discusión, tras la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 1985. Esta discusión se ha acrecentado aún más, si cabe, desde la entrada en vigor de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Junto a lo anterior, la potestad tributaria del consorcio, es otro asunto que genera una constante discusión. Este trabajo pretende poner de manifiesto, no sin cierta controversia, que el consorcio no es una Entidad local —porque el legislador básico estatal así lo quiso— y por tanto no puede gozar de potestad tributaria alguna.

Palabras clave

Consorcio, entidad local, potestad tributaria, voluntad del legislador, reserva de ley.

Local consortia: Do they have tax authority?

Abstract

The local Consortium and its consideration as Local Authority has been a topic under constant discussion since Law, of 1985, regulating Local Regimen Bases came into forced. This discussion has increased even more when the Law of rationalization and sustainability of the Local Administration came into force. In addition to that, the taxing rights of the Consortium, is another issue that generates constant debate. This work tries to point out, although with some controversy, that the Consortium is not a Local Authority —because the basic central government legislator wanted to be this way— and, therefore, it cannot have any tax rights.

Keywords

Consortium, local authority, tax rights, legislator will, reserved to law.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El consorcio como Entidad local. 2.1. Orígenes y evolución de los consorcios locales. 2.2. La naturaleza jurídica del consorcio local. 2.3. El consorcio como Entidad local en la normativa autonómica. 2.4. Pronunciamientos judiciales relativos al consorcio como Entidad local. 3. Potestad tributaria de los consorcios formados por entidades locales. 3.1. Cuestiones generales relativas a la potestad tributaria de las entidades locales. 3.2. Impuestos. 3.3. Tasas. 3.4. Contribuciones Especiales. 3.5. Precios Públicos. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Andaba buscando, en la página web del Tribunal de Cuentas dedicada a la rendición de cuentas de las Entidades locales, el grado de rendición de cuentas de las distintas Entidades locales, cuando en el apartado de información general, me topé con la siguiente pregunta ¿Qué es una Entidad local? El Tribunal de Cuentas, responde a la citada pregunta de la siguiente manera: «Las Entidades locales constituyen la Administración local que es la más cercana a los ciudadanos y está formada fundamentalmente por las Provincias, los Municipios y las Islas (Entidades locales territoriales, cuya existencia es necesaria o imperativa). Además, existen otras Entidades locales formadas por la Agrupación de Municipios tales como Mancomunidades, Comarcas y Áreas metropolitanas, y otras de ámbito territorial inferior al municipal como las Juntas vecinales, Parroquias, etc. Las Entidades locales también pueden constituir consorcios.» Es decir, según el citado Tribunal, hay entidades locales de ámbito territorial, de existencia obligatoria, como son las Provincias, los Municipios y las Islas; hay entidades locales formadas por agrupación de Municipios, como son Mancomunidades, Comarcas y Áreas metropolitanas, y otras de ámbito territorial inferior al municipal; y además la Entidades locales pueden constituir consorcios. Llegados a este punto inmediatamente surge la pregunta entonces ¿el consorcio es una Entidad local, o no lo es?

Aunque no es el objeto de este trabajo, y con el simple objeto de disipar la curiosidad que le pueda surgir al lector, el grado de rendición de cuentas del ejercicio de 2013, a 30 de junio de 2015 era el siguiente: Diputaciones, el 100,00%; Ayuntamientos, el 91,96%; Cabildos y Consejos Insulares, el 100,00%; Comarcas, el 100,00%; Mancomunidades, el 65,96%; Áreas metropolitanas, el 100,00%; Entidades locales menores, el 95,20%; y consorcios el 48,23%. Estos datos no incluyen a las entidades de Navarra y País Vasco.

Entonces pensé, vamos a ver qué información suministra el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre los consorcios.

En el apartado relativo a la Deuda Viva de las Entidades Locales, resulta que el Ministerio ofrece datos sobre datos sobre: Deuda viva de las Diputaciones de Régimen Común, Diputaciones de Régimen Foral, Consejos y Cabildos insulares; datos sobre Ayuntamientos; y datos sobre Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, Comarcas u otras Entidades que agrupen varios municipios, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades de Municipios. Como se puede ver, ninguna referencia a los consorcios.

En la Base de Datos General de Entidades Locales, podemos leer lo siguiente: «El ámbito de análisis se refiere al Subsector Público Local. La Base de datos General de EELL contempla la estructura de entes dependientes que permite a las Entidades Locales organizar la gestión de sus servicios de acuerdo con el principio de descentralización.» Seguidamente, realiza una clasificación entre Entidades locales y Entes dependientes, a su vez, estos últimos los clasifica en Organismos autónomos, Sociedades mercantiles y Participación de las Entidades locales en, y en esta última clasificación es donde figuran los consorcios, junto con las Fundaciones y las Instituciones sin ánimo de lucro. Posteriormente, al definir los consorcios, dice: «En definitiva, a partir de la LBRL el consorcio es una forma de cooperación de las Administraciones Públicas y una forma de gestión de los servicios públicos locales, así según el Art. 87 de la mencionada Ley: ...» Es decir, para el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas los consorcios no son Entidades locales, sino una forma de cooperación interadministrativa para la gestión de los servicios públicos locales. Llegados a este punto vuelve a surgir la pregunta entonces ¿el consorcio es una Entidad local, o no lo es?

En el Informe de la IGAE, sobre el Sector Público Empresarial y Fundacional – Composición y Estructura 2010, podemos leer lo siguiente:

«Desde una perspectiva jurídica, el consorcio ha vivido un proceso evolutivo en el que pueden distinguirse tres fases:

i) La primera fase se caracteriza por la consideración del consorcio como un ente local o un ente asociativo para la defensa de intereses locales. Las Bases del Estatuto de Régimen Local (Ley 41/1975, de 19 de noviembre) reconocen ya a esta figura como una entidad local;

ii) La segunda fase, se caracteriza por la superación de la calificación del consorcio como entidad local y por su consideración como un ente asociativo para la gestión de intereses comunes, singularmente de los entes locales y de las Comunidades Autónomas. En esta fase, el consorcio va a ser reconocido, no sólo por las normas de régimen local, sino también por las generales de régimen jurídico de las administraciones públicas, aunque sin definir con precisión su singular naturaleza jurídica. Así, con la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), se inicia el proceso de desvinculación de la figura del consorcio.

iii) La tercera fase, desde el año 2000 hasta hoy, se define por el extraordinario desarrollo de la figura consorcial en el ámbito autonómico y por la necesidad de poner límite a un proceso de generación casi espontánea que ha alcanzado un nivel preocupante, sobre todo en términos de control presupuestario (...). La legislación reciente ha introducido novedades muy relevantes en el régimen jurídico de los consorcios administrativos (...). Los aspectos más importantes de esta nueva legislación son los siguientes: Todos los consorcios deben estar adscritos de manera clara y expresa, según sus estatutos, a una Administración Pública de las consorciadas, en concreto a aquella que ejerza un mayor control sobre el consorcio, en función de los criterios que la Ley señala al efecto.»

Como se puede apreciar, para la IGAE, el consorcio ha pasado de ser considerado como una Entidad local —en su primera fase—; a ser un ente asociativo para la gestión de intereses comunes de las Entidades locales y las Comunidades Autónomas —segunda fase—; y a ser un ente adscrito a una Entidad local, de manera específica a la Entidad local que ejerza un mayor control sobre el consorcio. Llegados a este punto una vez más vuelve a surgir la pregunta entonces ¿el consorcio es una Entidad local, o no lo es?

Si la respuesta a la pregunta, antes formulada, fuera que el consorcio si es una Entidad local, emerge otra pregunta entonces ¿el consorcio tiene potestad tributaria? y si la respuesta fuera que el consorcio no es una Entidad local, de igual manera emerge otra pregunta ¿entonces las tasas y precios públicos que vienen exaccionando, tienen cobertura legal? En definitiva, tal y como acertadamente plantea BLASCO DELGADO¹, en nuestro ordenamiento jurídico: «sólo los entes públicos, estatales, autonómicos o locales, tienen reconocida la potestad tributaria, por lo que queda claro entonces que el camino que hay que recorrer para saber si un Consorcio local puede establecer una tasa es determinar, en primer lugar, si conforme a su naturaleza y composición puede considerarse per se una entidad pública local, y en segundo lugar, si como tal, puede llevar a cabo alguna de las actividades que, según el TRLRHL, posibilitan la implantación y exigencia del correspondiente tributo.»

Junto a lo anterior, merece la pena indicar que la reciente legislación ha introducido novedades muy relevantes en el régimen jurídico de los consorcios, como consecuencia de los distintos Informes de fiscalización de los consorcios de ámbito local, emitidos por Tribunal de Cuentas, en los que se constataba la insuficiente regulación legal de estas entidades y la imprecisa redacción de los estatutos de muchos de ellos, que puede ser fuente de inseguridad jurídica. Asimismo, el Informe de la comisión para la reforma de las Administraciones Públicas² (Informe CORA), de 21 de junio de 2013, ponía de manifiesto la necesidad de introducir una regulación específica y más homogénea de los consorcios.

Este trabajo pretende despejar las preguntas planteadas, a la vista de la siguiente normativa: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL); Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL); Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL); Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT); Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL); Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³ (en adelante LRJAPyPAC); y demás normativa de desarrollo de las anteriores; así como a la vista de la abundante doctrina jurídica y científica existente al respecto.

Para finalizar esta introducción, debemos advertir que, a lo largo de este trabajo al referirnos a los consorcios locales, utilizaremos sólo la expresión consorcios.

¹ BLASCO DELGADO (2009): 2.

² El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se crea una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas.

³ La LRJAPyPAC, ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016.

2. EL CONSORCIO COMO ENTIDAD LOCAL

2.1. Orígenes y evolución de los consorcios locales

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos decir que el origen de los consorcios, se halla en el artículo 172.20 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídicos de las corporaciones locales, aprobado por el Decreto de 17 de mayo de 1952, que establecía lo siguiente: «En congruencia con las atribuciones encomendadas a la Diputación por los artículos 270 y concordantes de la Ley, les corresponderá... Constituir consorcios con los Ayuntamientos de la Provincia para la construcción de Escuelas y viviendas de Maestros, repoblaciones forestales, tendidos de redes de energía eléctrica, suministros de aguas y demás servicios u obras que afecten a varios Municipios.» Con posterioridad, y de manera más general, el artículo 37.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, estableció que: «Las Corporaciones locales podrán constituir consorcios con Entidades públicas de diferente orden, para instalar o gestionar servicios de interés local.» Como se puede apreciar, originariamente en 1952, los consorcios sólo podían estar constituidos por las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, posteriormente en 1955, los consorcios sólo podían estar constituidos por Corporaciones locales y entidades públicas, estando vedada la participación de entidades privadas en ambos casos. Más tarde, la base 39.4 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, señalaba que: «Las Entidades Locales, en la forma que se establezca, podrán constituir consorcios con Entidades Públicas de diferente orden o naturaleza, para fines de interés para las respectivas poblaciones. Los consorcios gozarán de personalidad jurídica propia y de la consideración de Entidades Locales.» Dicha Ley fue derogada por la Disposición derogatoria de la LRBRL.

Debe destacarse, tal y como hace PÉREZ TORRENTE⁴, en relación con la figura del consorcio en el Reglamento de 1955, antes citado, que: «Aun cuando la finalidad del consorcio era la de gestionar servicios públicos locales, no debe entenderse que se trata de una forma de gestión de servicios públicos, al mismo nivel que las formas de gestión directa o indirecta enumeradas en los artículos 67 y 113 del Reglamento.»

La figura de los consorcios, cambió de manera radical con la entrada en vigor de la LRBRL, al establecer la redacción original del artículo 87, lo siguiente: «Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.» El artículo 110.1 del TRRL, en términos similares, estableció que: «Las Entidades pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas.» Como vemos el cambio fue doble: por un lado, se admite la posibilidad de que las entidades privadas sin ánimo de lucro formen parte de los consorcios y, por otro lado, extrae a los consorcios de la gestión de servicios públicos y se refiere genéricamente a fines de interés público común. De tal suerte que cualquier actividad de las entidades locales, en cuya realización pueda concurrir con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, pueden figurar entre los fines del consorcio.

Por otra parte, la redacción original del artículo 57 de la LRBRL, establecía que: «La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.» El contenido de dicho artículo nos lleva a afirmar que, tras la entrada en vigor de la LRBRL, el consorcio pasa de ser un instrumento para la gestión de servicios de interés local, a ser un instrumento de las relaciones de cooperación entre administraciones públicas. A mayor abundamiento, debemos recordar que el artículo 85.2 de la LRBRL, establece todas las formas de gestión directa e indirecta de los servicios públicos de competencia local, y en dicho artículo no se menciona al consorcio.

Adicionalmente, debemos decir que los artículos 42 a 44 de la LRBRL, establecían que correspondería a las Comunidades Autónomas legislar sobre el ámbito territorial, la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno, los recursos y el régimen económico de las otras entidades locales —comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales— y, sobre todo, sobre el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades. En esta enumeración de entidades locales no se hace alusión alguna a la figura del consorcio.

Hoy en día, la entrada en vigor de la LRSAL, ha supuesto una importante modificación de la figura del consorcio. La nueva redacción del artículo 26.2 de la LRBRL, relativo a los servicios mínimos de prestación obligatoria por parte de los municipios menores de 20.000 habitantes, establece que: «Para coordinar la citada prestación de

4 PÉREZ TORRENTE (1998): 52.

servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.» Esta redacción es consecuencia del Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, que ponía en duda la constitucionalidad de la redacción dada a dicho artículo en el anteproyecto de la LRSAL. Con posterioridad, el Dictamen del Consejo de Estado de 22 de mayo de 2014, en relación con la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local, vuelve a poner en tela de juicio la constitucionalidad del artículo 26.2 de la LRBRL, dictaminando que: «nada debería impedir que se opte por una “gestión compartida” de los servicios mínimos obligatorios previstos en el reiterado artículo 26.2.»

Y al artículo 57 de la LRBRL, se le han añadido dos apartados más, en virtud de la LRSAL, resultando de especial interés el nuevo apartado 3, del siguiente tenor literal: «La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.»

Como se ha dicho, tras la entrada en vigor de la LRBRL, en su redacción original, el consorcio pasa de ser un instrumento para la gestión de servicios de interés local, a ser un instrumento de las relaciones de cooperación entre administraciones públicas. Ahora bien, una vez promulgada la LRSAL, esta afirmación, debe ser puesta en relación con el nuevo contenido de los artículos 26.2 de la LRBRL (servicios de prestación obligatoria por los municipios por la Diputación provincial), y 57 de dicha Ley (cooperación interadministrativa); así como con la Disposición adicional decimotercera de la LRSAL (consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos), que permite la gestión consorciada de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes. En este sentido, JIMÉNEZ ASENSIO⁵, opina que el consorcio: «aunque no se configure expresamente como una forma de gestión directa o indirecta de los servicios públicos, nada debería impedir utilizarla en el marco de lo previsto en los citados artículos y para la prestación de cualquier tipo de servicios locales derivados de las competencias propias, delegadas o “impropias” de cada entidad local.»

Con posterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, se promulgó la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que procedía a regular, en el marco de las medidas del Informe CORA⁶, el régimen jurídico del derecho de separación de los miembros del consorcio administrativo y, cuando ello dé lugar a su disolución (artículos 12 a 15). Esta regulación, la podemos considerar como efímera, pues la propia exposición de motivos de la citada Ley, señala que: «Posteriormente, en la futura Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, se incluiría un régimen integral (creación, adscripción, funcionamiento, disolución) y básico referido a los consorcios, que derogaría esta regulación y lo previsto en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.»

La voluntad del legislador, de realizar una nueva regulación integral del consorcio administrativo, ha tenido su plasmación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016. Dicha Ley, dedica sus artículos 118 a 127, a regular la creación, adscripción, funcionamiento, disolución de los consorcios administrativos. Esta Ley, además de derogar la LRJAPyPAC, en el ámbito estrictamente local, deroga el artículo 110 del TRRL y el artículo 85 de la LRBRL.

2.2. La naturaleza jurídica del consorcio local

Uno de los principales problemas existentes en la actualidad, es determinar la naturaleza jurídica del consorcio. Cuestión que no es baladí, pues en España existen 308 consorcios de ámbito local, según la IGAE⁷ y 1.167, incluyendo los participados por las Comunidades Autónomas, según el Tribunal de Cuentas⁸. Tal y como señala TOSCANO GIL⁹, «se trata de una cuestión que ha recobrado importancia con la reforma.» añadiendo a continuación que: «el problema de la naturaleza jurídica del consorcio viene dado por la diversidad de Administraciones Públicas, incluso entidades que no son Administración, que pueden formar parte del mismo».

5 JIMÉNEZ ASENSIO (2014a): 3.

6 El Informe CORA fue asumido por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013.

7 Informe de la IGAE, sobre el Sector Público Empresarial y Fundamental – Composición y Estructura 2010, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre los Consorcios, Madrid, 2010, pág. 25.

8 Informe de fiscalización de los Consorcios de ámbito local, n.º 1016, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2013, pág. 33.

9 TOSCANO GIL (2015).

Desde este momento debemos decir que el consorcio tiene base asociativa especial y que dicha base asociativa, por lo que respecta a las Entidades locales, tiene su fundamento en el derecho de asociación recogido en el artículo 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, que establece que: «las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común.».

Los consorcios reúnen las siguientes características comunes: Son entidades con personalidad jurídica propia; están sujetos al Derecho administrativo en la medida de que son Administración públicas; son heterogéneos en su composición; y son un instrumento voluntario de cooperación económica, técnica y administrativa entre los distintos niveles de la Administración Pública (Estatal, Autonómica y Local). El consorcio adquiere y, por tanto, dispone de capacidad de obrar, y es sujeto de derechos y obligaciones por el mero acuerdo de aprobación de sus estatutos, sin que exista norma general que obligue a su inscripción en registro alguno. Sólo en Andalucía y Cataluña, la normativa autonómica exige que sus estatutos se homologuen o supervisen por la Comunidad Autónoma. Esta situación ha llevado a decir al Tribunal de Cuentas¹⁰ que: «a diferencia del consorcio, la sociedad mercantil adquiere su plena personalidad jurídica tras la calificación e inscripción de sus estatutos en el Registro Mercantil, y por ello, una asociación de entidades locales constituida con forma de sociedad mercantil objetivamente presenta mayor seguridad jurídica que si se constituye bajo la forma de consorcio.».

Es una cuestión admitida, de manera pacífica, que el consorcio es una Administración Pública, ya que el artículo 2.1 de la LRJAPyPAC señala que: «Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública.» En igual sentido, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, establece que: «el consorcio es una entidad pública sometida al Derecho Administrativo.» Pero entendemos que esto no quiere decir, per se, que deba ser considerado como una Entidad local.

Antes de abordar la normativa sobre régimen local y sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, hay que señalar, que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tampoco hace referencia a la naturaleza jurídica del consorcio al enumerar las unidades que integran el sector público, limitándose a decir en su apartado 2 —tras citar como integrantes del sector público a la Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la Administración central, las Comunidades Autónomas; las Corporaciones Locales, y la Administraciones de Seguridad Social—, que: «El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público...» No obstante, para CORCUERA TORRES¹¹ el consorcio, es una entidad local pues se encuentra clasificado como un ente dependiente dentro del «Inventario de Entes del Subsector Público Local».

Tampoco el Derecho de la Unión Europea nos ayuda a determinar la naturaleza jurídica del consorcio, pues aunque existen figuras de colaboración interadministrativa con las que el consorcio tiene evidentes similitudes, como son las Agrupaciones Europeas de Interés Económico —reguladas en el Reglamento n.º 2137/85, de 25 de julio de 1985— y, especialmente, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial —reguladas en el Reglamento n.º 1082/2006, de 5 de julio de 2006—, nada dice de manera específica sobre el consorcio.

La doctrina científica no ha mantenido una posición unánime, ni muchos menos, en relación con la figura del consorcio. Entre los que defienden la posición de que el consorcio es una Entidad local, encontramos a MARTÍN MATEO¹², que dice: «a pesar de todo creemos que el régimen real del consorcio no ha sufrido alteraciones sustanciales con la nueva legislación y que siguen siendo Entidades locales...» Por el contrario, entre los que defienden que el consorcio no es una Entidad local, encontramos a CASTILLO BLANCO¹³, que señala que: «los consorcios no tienen la condición de Entidades locales». Existe otro sector de la doctrina que sostiene una postura intermedia, como es el caso de MAS RIGO¹⁴, para el que la solución a si el consorcio es un ente local: «vendrá determinada por el hecho de que actividades o servicio público objeto del consorcio se halle incluido o no dentro del ámbito de competencias propias de las entidades locales.» O SOSA WAGNER¹⁵, el cual considera que para que el consorcio local participado por Administraciones Públicas no locales sea un ente local: «es necesario, tanto que la presencia de estas otras Administraciones en los órganos de gestión del mismo no resulte determinante, como que el servicio o los servicios gestionados por el consorcio se incluyan claramente dentro del ámbito de las

10 Informe de fiscalización de los Consorcios de ámbito local, n.º 1016, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2013, pág. 23.

11 CORCUERA TORRES (2005): 29-32.

12 MARTÍN MATEO (1987): 112.

13 CASTILLO BLANCO (1991): 124.

14 MAS RIGO (2003): 25.

15 SOSA WAGNER (2008): 372.

competencias locales.» Y, por último, hay un sector, en el que se encuentra RIVERO YSERN¹⁶, que considera que: «el consorcio tras la publicación de la LRBL puede ser considerado tanto como una Entidad local como Entidad de Derecho público de naturaleza asociativa y de constitución en todo caso asociativa.»

Llegados a este punto —teniendo presente todo lo dicho con anterioridad— debemos posicionarnos sobre, sí el consorcio es una Entidad local, o no lo es. La respuesta es, que el consorcio no es una Entidad local, asumiendo que esta postura es la minoritaria. El argumento principal para inclinar la balanza, lo hemos encontrado en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Así, el proyecto de LRBL, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes-Congreso Diputados, de 3 de abril de 1984, no incluía dentro del artículo 3.2 al consorcio como entidad que gozara, asimismo, de la condición de entidad local. En el Boletín Oficial de las Cortes-Senado, 21 de diciembre de 1984, se publicaron las enmiendas al articulado del proyecto de Ley. Entre dichas enmiendas, encontramos la n.º 223, relativa al artículo 3.2, con el siguiente contenido: «De adición. Añadir un apartado e) con el siguiente texto: e) los consorcios», cuya justificación era: «La necesidad de incluir a los consorcios como entidades locales.» Dicha enmienda fue rechazada no sólo con el argumento de que «no tienen la misma naturaleza jurídica que las demás entidades locales» contempladas en el art. 3.2, sino porque, además, «no están olvidados los consorcios en la ley».

Es evidente, público y notorio —para cualquiera que haya leído los Diarios de sesiones del Congreso y del Senado, con ocasión de la tramitación de la LRBL— que en la voluntad mayoritaria del Legislativo opto por excluir al consorcio de la condición de Entidad local. Al respecto, COBO OLVERA¹⁷, señala lo siguiente: «De un análisis de dicho artículo, se deriva con bastante claridad que la intención del legislador de 1985 ha sido la de no conceder al consorcio el carácter de Entidad local.»

Aunque no sea el objeto de este trabajo, nos vamos a permitir hacer un breve comentario sobre la interpretación de las normas y para ello vamos a utilizar lo expuesto por SÁNCHEZ-OSTIZ¹⁸, que dice: «El contenido del texto no es meramente gramatical, sino que, como toda obra humana, el texto de la ley tiene un autor, y por tanto es producto de una voluntad o finalidad que es aquello que la norma pretende.» La interpretación se lleva a cabo con la ayuda de los cuatro cánones clásicos: gramatical, histórico, sistemático y teleológico. Si atendemos al sentido gramatical de la LRBL, según el sentido de sus palabras, nada dice sobre la consideración del consorcio como Entidad local. Si atendemos al sentido sistemático de la LRBL, según el sentido que un término posee en el contexto en el que se emplea (artículo, capítulo, sección, título, ley), se desprende que el artículo 87 de la LRBL, relativo a los consorcios, se encuentra en el Título VI, bajo la rúbrica «Bienes, actividades y servicios y contratación», mientras que el artículo 3 que enumera las Entidades locales, se encuentra en el Título I, bajo la rúbrica «Disposiciones generales». Si atendemos al sentido histórico, atendiendo a los debates parlamentarios, las diferencias entre texto del proyecto de ley y la ley aprobada finalmente, para indagar la voluntad del legislador, ¿qué quiso decir y qué no quiso decir el legislador al emplear esos y no otros términos? resulta que, de la lectura de los debates parlamentarios, se desprende la voluntad inequívoca del legislador de excluir de la consideración de Entidad local al consorcio. Y finalmente, si atendemos al sentido teleológico, como principio inspirador que aporta sentido, buscando el fin que busca la norma y el fin que busca el legislador (*voluntas legislatoris* o *mens legislatoris*), también llamada interpretación subjetiva, resulta que lo que pretendió el legislador, cuando aprobó la LRBL, fue excluir al consorcio de la consideración de Entidad local.

Junto al argumento principal, antes reseñado, nos ayuda a reafirmarnos en nuestra posición de negar el carácter de Entidad local al consorcio el hecho de que el TRRL, de manera coherente con la LRBL, no incluye entre las Entidades locales al consorcio, refiriéndose a este último en su artículo 110, en los términos señalados con anterioridad. Asimismo, nos reafirma en nuestro posicionamiento, el hecho de que ni el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, ni el 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, hagan referencia alguna al Consorcio como Entidad local. No se debe perder de vista, que ambos reglamentos son dictados al amparo de la disposición final primera de la LRBL, por lo que son normas que desarrollan el contenido de dicha Ley. En este caso, es patente la voluntad del Ejecutivo de no incluir al consorcio como Entidad local.

Por el contrario, la normativa presupuestaria local, sí parece incluir al consorcio dentro de la categoría de Entidad local, aunque estamos hablando de una Orden ministerial, en concreto, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Dicha Orden cuando, en la clasificación económica de gastos, enumera las distintas transferencias corrientes a Entidades locales, establece lo siguiente: «467 A consorcios.» y cuando enumera las distintas transferencias de capital a Entidades locales, establece lo siguiente: «767 A

16 RIVERO YSERN (1995): 120.

17 COBO OLVERA (2008): 90.

18 SÁNCHEZ-OSTIZ (2006): 1-5.

consorcios.» Asimismo, cuando en la clasificación económica de ingresos, enumera las distintas transferencias corrientes de Entidades locales, establece lo siguiente: «467 A consorcios.» y cuando enumera las distintas transferencias de capital de Entidades locales, establece lo siguiente: «767 A consorcios.» Habría que preguntarse, si el contenido de dicha Orden ministerial, puede decir lo que no dice ni la LRBRL ni el TRLRHL. Pero entonces, tendríamos que realizar un análisis sobre la jerarquía normativa, establecido en el artículo 9.3 de la Constitución, que a nadie escapa, excede con mucho, del contenido de este trabajo. No obstante, no podemos dejar pasar la oportunidad de decir que, según el principio de jerarquía normativa, que consagra el artículo 9.3 de la Constitución, las normas jurídicas se ordenan jerárquicamente, de forma tal que las de inferior rango no pueden contravenir a las superiores, so riesgo de nulidad. Esta jerarquía normativa también se encuentra garantizada en la LRJAPyPAC. En particular, el artículo 51 de dicha Ley, señala que: «2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior. 3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.».

La LRSAL, introduce la Disposición adicional vigésima, en la LRJAPyPAC, bajo la rúbrica de “Régimen jurídico de los consorcios”, cuyo tenor literal es el siguiente: «1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero... 3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.».

Tras la entrada en vigor de la LRSAL, que ha modificado la LRBRL y la LRJAPyPAC, no cabe duda que los consorcios han acentuado su carácter de ente instrumental, pues como se puede apreciar de las modificaciones introducidas, los consorcios estarán obligatoriamente adscritos a una Administración pública de conformidad con los criterios de adscripción definidos en la disposición adicional vigésima de la LRJAPyPAC. Tal y como señala JIMÉNEZ ASENSIO¹⁹, a la luz del contenido de la LRSAL: «Cabe dudar que, a partir de la misma, los consorcios puedan ser calificados como entidades locales.».

Además, la LRSAL ha introducido un nuevo artículo 103.bis en la LRBRL, relativo a la masa salarial del personal laboral del sector público local. Dicho artículo distingue entre la propia Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de las fundaciones. Es decir, el consorcio se considera una entidad adscrita a la Entidad local —ni siguiere una entidad dependiente de la Entidad local—, y dicha adscripción, se realiza en función de la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (LRJAPyPAC) y no en función de la legislación básica del régimen local —LRBRL—, lo que vendría a reafirmar la postura de que el consorcio no es una Entidad local, sino una figura asociativa de Entidades locales, adscrita a una de esas Entidades locales.

2.3. El consorcio como Entidad local en la normativa autonómica

Según el Informe de fiscalización de los consorcios de ámbito local, emitido por el Tribunal de Cuentas²⁰, «Ni la existencia de consorcios locales con anterioridad a la constitución de las comunidades autónomas ni el progresivo incremento posterior de éstos ha dado lugar, con carácter general, a una regulación autonómica suficiente de dicha figura; bien, porque no todas las comunidades autónomas la hayan regulado, bien, por la poca concreción que se hace de ella en las normas existentes.» En definitiva, se puede afirmar que no existe un criterio único que determine cuándo un consorcio puede ser considerado autonómico o local.

Para que un consorcio pueda ser considerado como Entidad local, es necesaria su calificación como tal por el legislador autonómico. Según TOSCANO GIL²¹, esto es así «por el alto grado de interiorización autonómica al que están sometidas estas entidades, que, según conocida doctrina del Tribunal Constitucional.» El autor, fundamenta su afirmación, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 214/1989, de 21 de diciembre. Las Comunidades Autónomas que en su legislación de régimen local consideran al consorcio como Entidad local, son Andalucía, Galicia e Islas Baleares:

- a) Andalucía: La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, reconoce la condición de Entidad local de cooperación al consorcio local. En su artículo 3.4, admite que: «por Ley, o de acuerdo con la presente Ley, podrán crearse otras entidades locales complementarias». Y en su artículo 78.3, señala que: «se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley» cuando se trate de «consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local.».

19 JIMÉNEZ ASENSIO (2014b). 309.

20 Informe de fiscalización de los Consorcios de ámbito local, n.º 1016, Tribunal de Cuentas, Madrid, 2013, pág. 16.

21 TOSCANO GIL (2011): 44.

- b) Galicia: La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, otorga la condición de entidad local no territorial a los consorcios locales. En su artículo 2, establece que: «Gozan de la condición de Entidades Locales no territoriales (...) los consorcios locales»..
- c) Islas Baleares: La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, En su artículo 2, señala que: «También tienen la condición de entes locales (...) los consorcios locales constituidos por entes locales entre sí o con otras administraciones públicas y que tengan por objeto esencial la prestación de servicios y obras que sean competencia de los entes locales.».

La Comunidad Autónoma de Aragón, ha realizado una regulación similar a las anteriores, mediante norma de carácter reglamentario como es el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, lo que supondría una extralimitación reglamentaria, pues la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, no contempla al consorcio como Entidad local. Hay que precisar que, el apartado 3 del artículo 321 de dicho Decreto, fue declarado nulo por la Sentencia del TSJ de Aragón 771/2006, de 13 de noviembre, con el siguiente fundamento jurídico: «dicho régimen por lo que se refiere a los consorcios está contenido en el artículo 218 de la citada ley aragonesa, precepto que no establece que dichos consorcios tengan la consideración de Entidades Locales.».

Por nuestra parte compartimos además, de lo dicho por el TSJ de Aragón, lo que expone CASTILLO BLANCO²², cuando dice que: «también el legislador autonómico de régimen local también se ha ocupado de delimitar cuando, y con qué requisitos, un consorcio ha de ser considerado como un ente local, bien es cierto que dicha condición de ente local, tras la LRSAL aunque a mi juicio desde antes, no viene amparada por la legislación básica de régimen local.» Por el contrario, GARCÍA RUBIO²³, considera que la legislación autonómica que atribuye a los consorcios la cualidad de Entidad local: «no contradice la legislación estatal básica, en la medida de que hay que entenderla referida a los supuestos en que el régimen jurídico de adscripción de la entidad es la legislación local.».

Para mayor claridad, conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 31/2010, de 28 de junio de 2010, en la que se reconoce la competencia de la Generalidad de Cataluña para legislar en exclusiva sobre las técnicas de cooperación y colaboración entre entidades locales «incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.», si bien con el límite de que compete al Estado al decir que «la remisión que se hace en este punto a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, ex art. 149.1.18 CE, establezca en su caso.» Asimismo, la citada Sentencia dice que «en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar, en todo caso, las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales.» En este sentido, el Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, ha señalado que: «la relación entre las normas estatutarias sobre régimen local y las bases estatales se fundamenta en una prevalencia de estas últimas» De lo anterior, parece desprenderse que si bien las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre los consorcios, fijar la naturaleza de los mismos es competencia exclusiva del Estado, en virtud de la reserva del art. 149.1.18 Constitución.

Cuando entran en conflicto una ley estatal y otra autonómica, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional —entre otras en su Sentencia n.º 132/2012, de 9 de junio de 2012— «la infracción autonómica de una ley básica estatal se considera, en realidad, como infracción de un título competencial del Estado.» Pero lo cierto, es que las dos leyes en conflicto son válidas mientras no se declare la inconstitucionalidad de una de ellas. En sentido, VELASCO CABALLERO²⁴, sostiene que «la Constitución no impone el desplazamiento de la ley autonómica cuando entra en contradicción con la ley estatal.».

2.4. Pronunciamientos judiciales relativos al consorcio como Entidad local

La cuestión de la naturaleza jurídica de los consorcios formados por Entidades locales está en permanente debate, siendo muchas las ocasiones en la que distintos Tribunales de Justicia, se han pronunciado en favor de considerar el consorcio como Entidad local. A modo de ejemplo podemos citar las siguientes:

²² CASTILLO BLANCO (2014): 893.

²³ GARCIA RUBIO (2014): 195.

²⁴ VELASCO CABALLERO (2014): 15.

En Tribunal Supremo en su Sentencia, de 30 de abril de 1999 (recurso 7268/1992), estableció que «La circunstancia de que los consorcios no vengan incluidos como entidades locales en el artículo 3 de la 7/1.985 no impide la caracterización como ente local del consorcio..., ya que la enumeración que verifica el apartado segundo de este precepto no tiene carácter exclusivo (...) el Texto Refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el consorcio constituido es o no una entidad local, existiendo razones —ya expuestas— para atribuir esta naturaleza al consorcio (...) De lo dicho hasta ahora se deduce claramente que esta Sala no ha reconocido a los consorcios el carácter de entidades locales con carácter general, sino solo cuando así se dispone por ley o cuando están constituidos exclusivamente por entidades locales...» Como acertadamente señala TOSCANO GIL²⁵, «Esta sentencia vino a decir que si el legislador no había establecido expresamente que el consorcio local era una entidad local, ello era porque la diversidad de entidades que podían formar parte del mismo conducía a que, realmente, la naturaleza jurídica del consorcio administrativo dependiera del caso.»

En Tribunal Supremo en su Sentencia, de 28 de noviembre de 2007 (recurso 5 42/2005), relativa al consorcio de Transportes de Vizcaya, ratificó que los consorcios eran entidades locales aunque «no se hallen incluidos en la enumeración del art. 3 de la LBRL, y ello porque la enumeración de este precepto es “numerus apertus” y además porque, si bien la ley no ha querido caracterizar a todos los consorcios como entidades locales, tampoco les ha negado tal naturaleza jurídica autorizando que, en cada caso y según las circunstancias, pueda determinarse si el consorcio es o no es una entidad local.»

Apartándose, al menos así nos lo parece, del criterio mantenido en su Sentencia de 30 de abril de 1999, el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 15 de septiembre de 2011 (recurso 6210/2009), relativa a la Institución Ferial de Madrid (IFEMA), consideró inaplicables las exenciones subjetivas por el Impuesto sobre Sociedades, al negar la condición de entidad local al IFEMA por estar participada por una entidad privada. Esta Sentencia confirma la de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de octubre de 2009 (recurso 224/2006) argumentando que: «Ninguna duda razonable se plantea la Sala sobre la imposibilidad de considerar “entidades locales” a los consorcios tras el cambio legislativo operado por la Ley de 1985 y el Texto Refundido de 1986, máxime teniendo en cuenta que a la institución que nos ocupa (IFEMA) se incorporó con posterioridad a la entrada en vigor de tales normas una entidad privada (...) Pese al loable esfuerzo argumentativo de la parte actora por defender que los consorcios siguen teniendo la consideración —después de tales normas— de entidades locales (...) entendemos que si la Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido no han reconocido dicha condición es porque, claramente, han decidido excluirla. Además, obvio es decirlo, el legislador de 1985 y 1986 hubo de tener necesariamente en cuenta la normativa que se modificaba, lo que permite entender que la falta de toda referencia al carácter de entidad local de los consorcios suponía, cabalmente, la exclusión de dicha condición.»

La Audiencia Nacional en su Sentencia, de 2 de abril de 2001 (recurso 169/2000), declaró la inembargabilidad de los bienes del consorcio de Abastecimiento de Agua Plan Écija al tener la condición de entidad local. En la citada Sentencia se utiliza como fundamento al Tribunal Supremo en su Sentencia, de 30 de abril de 1999, pero destaca que «En el caso que nos ocupa, como hemos dicho anteriormente, el consorcio de Abastecimientos se constituyó en el año 1975, antes de la vigencia de la actual Ley de Bases de Régimen Local, al amparo de los arts. 37 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17/7/55, (...) Todas estas circunstancias llevan a la consideración de que el consorcio de abastecimiento de aguas “Plan Écija” es una entidad local.»

La Sentencia de TSJ del País Vasco, de 13 de octubre de 2008 (recurso 340/2007), relativa al consorcio de Aguas de la Rioja Alavesa, señala que: «Sin embargo, una primera visión del vigente derecho positivo lleva a poner en duda ese carácter de Entidad Local que la parte recurrente atribuye a los consorcios, y que no toma fundamento en el artículo 3º de la Ley de Bases de Régimen Local, ni en los artículos 35 a 45 del Texto Refundido de 18 de Abril de 1.986 dedicándose atención al mismo desde el prisma exclusivo de la prestación de servicios, —artículo 87 LBRL y 110 TR—. Tampoco la Norma Foral alavesa de Haciendas Locales contiene regla alguna que tome específicamente a los consorcios como tales Entidades Locales, ...».

La Sentencia del TSJ de Baleares, de 11 de febrero de 2011 (recurso 287/2010) comienza diciendo lo siguiente: «Tanto en la LBRL, como en el TRLR, se contempla a los consorcios como fórmulas de cooperación o colaboración entre Administraciones públicas (o entre la Administración con entidades privadas), de carácter asociativo y voluntario, destinados a fines de interés general y/o la gestión de servicios públicos, regidos por los estatutos que se otorguen. En suma, Véase art. 27.1 Los mismos no se contemplan como entidad o Administración local.» Con

25 TOSCANO GIL (2015).

posterioridad, señala que «Sin embargo, como hemos señalado, la legislación balear contempla estas fórmulas de asociación interadministrativa como verdaderos entes locales, de conformidad con el artículo 3.2 LBRL (...) El legislador balear puede, en el ejercicio legítimo de su autonomía (STC 214/1989, de 21 de diciembre) constituir entidades locales contingentes, pero siempre con respeto a la legislación básica estatal, y, en cuanto al asunto que nos ocupa, dentro de los límites de los artículos 3 y 4 LBRL, reguladores de los tipos de entidades locales» De lo dicho hasta ahora por el TSJ de Baleares, parecía desprenderse que el consorcio no era una Entidad local, pero dicha Sentencia, finalmente establece que «Pues bien, esta constitución de una entidad local de base asociativa, integrada por los Ayuntamientos de los municipios menorquines y el Consell Insular de Menorca, se inserta dentro del supuesto previsto en el artículo 3.2 LBRL, como administración pública (naturaleza de los consorcios locales asimismo refrendada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencias dictadas el 30 de abril de 1999, recurso de casación n.º 7268/1992 y el 18 de septiembre de 2001, recurso de casación n.º 3230/1997).».

La Sentencia del TSJ de Madrid, de 23 de marzo de 2012 (recurso 308/2012), relativa a la inscripción en el Registro de Entidades Locales del consorcio de Seguridad, Emergencia, Salvamento, Prevención y Extinción de Incendios de la isla de Lanzarote, que había sido denegada por Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial, tras utilizar como fundamento la Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de abril de 1999, establece lo siguiente: «Finalmente no puede dejarse de lado el hecho de que es idéntico al consorcio al que se le reconoció la naturaleza de entidad local en la sentencia del 30/04/99, más arriba comentada. Debiendo por ello llegarse a la misma solución en el supuesto que estamos resolviendo (...) Como quiera que hemos afirmado la naturaleza de ente local del consorcio demandante debemos acoger su pretensión al deber ser inscrito en el Registro como pretende al así venir establecido en la normativa que lo regula».

3. POTESTAD TRIBUTARIA DE LOS CONSORCIOS FORMADOS POR ENTIDADES LOCALES

3.1. Cuestiones generales relativas a la potestad tributaria de las entidades locales

El artículo 137 de la Constitución establece la organización territorial del Estado en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, añadiendo que «Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.» Por su parte, el artículo 140 de la Constitución establece que «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios.» Vistos dichos preceptos constitucionales podemos decir que el principio de autonomía es uno de los pilares básicos de nuestro Estado. En tal sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 32/1981, de 28 de julio de 1981 indicó lo siguiente: «El principio de autonomía es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución», confirmando su anterior doctrina que establecía que «El principio de autonomía es un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución.» Ahora bien, como es sabido, la Constitución no proclama de manera expresa la “autonomía financiera” de las Corporaciones locales, como lo hace respecto de las Comunidades Autónomas en su artículo 156, ni el principio de autonomía de las entidades locales se encuentra específicamente referido a la hacienda local, sino que la Constitución únicamente garantiza la autonomía de manera genérica a los municipios en su artículo 140, y se refiere al gobierno y administración autónoma de las provincias en su artículo 141.2.

Los preceptos normativos relativos al sistema tributario local, se dictan en virtud de la competencia exclusiva del Estado reconocida por nuestra Constitución en el artículo 133, de acuerdo con el cual: «1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley. 2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.» A su vez, el artículo 4 de la LGT, establece que: «1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. 2. Las comunidades autónomas y las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. 3. Las demás entidades de derecho público podrán exigir tributos cuando una ley así lo determine.».

Las Comunidades Autónomas no tienen competencia legislativa respecto al sistema tributario local. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 233/1999, de 16 de diciembre, relativa varios artículos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de 1988, reguladora de las haciendas locales, estableció la competencia exclusiva del Estado en materia de haciendas locales impidiendo cualquier intervención, en esta materia, por parte de las comunidades autónomas, con base a los artículos de la Constitución: 149.1.18.^a, régimen jurídico de las Administraciones Públicas; 149.1.14.^a, hacienda general; y 133, que mencionaban la potestad tributaria originaria del Estado. Dichas sentencias, en mayor o menor medida fueron ratificadas por otros pronunciamientos posteriores del Tribunal Constitucional. Más recientemente, este mismo Tribunal, en su Sentencia n.º 31/2010, de 28 de junio de 2010, relativa a varios artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, declaró inconstitucional la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establecieran y regularan tributos propios de los gobiernos locales, argumentando el contenido de los artículos 129 a 142 de la Constitución.

En definitiva, la potestad en materia de tributos locales es exclusiva del Estado, y como señala JIMÉNEZ COMPAIRED²⁶: «Se trata de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales.» Ahora bien, hay que tener presente que una cosa es el sistema tributario local, y otra el ordenamiento tributario local, pues este último engloba no solo el conjunto de tributos que conforma el sistema tributario local, sino también las restantes materias relativas a la ordenación e imposición de los tributos locales, de tal suerte que si partimos del hecho de que el artículo 1 del TRLRHL sólo hace referencia al sistema tributario local, el resto del ordenamiento tributario local podría ser objeto de desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas.

Debemos preguntarnos si la prohibición, declarada por el Tribunal Constitucional, de que las Comunidades Autónomas establecieran y regularan tributos propios de los gobiernos locales es absoluta o no. Decimos esto porque la Ley Balear 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local, antes citada, dispone en su artículo 45 que: «Los consorcios locales gozan de la naturaleza de ente local (...) Para el cumplimiento de éstos, están dotados de todas las potestades previstas en la legislación básica de régimen local. La potestad tributaria se concreta en el establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades y la imposición de contribuciones especiales. Asimismo, pueden fijar precios públicos y tarifas.» Si consideramos al consorcio como Entidad local —que por cierto el TRLRHL no le concede ninguna potestad tributaria expresa—, nos resulta difícil de entender que una Ley autonómica le pueda conferir dicha potestad, pero sí, por el contrario, no consideramos al consorcio como Entidad local, habría que cuestionarse de manera clara, si la citada Ley desborda el marco constitucional. El TSJ de Baleares, no puso ninguna objeción al contenido del citado artículo 45, con ocasión de su Sentencia de 11 de febrero de 2011.

La potestad tributaria de las entidades locales viene reconocida en los artículos 106.1 de la LRBRL, el cual establece que: «Las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en los supuestos expresamente previstos en aquélla.» y 6 del TRLRHL, el cual señala que: «Los tributos que establezcan las entidades locales al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local...» Dicha potestad tributaria de las Entidades locales, será ejercida a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección, tal y como señalan los artículos 106.2 de la LRBRL y 12.2 del TRLRHL.

Una vez meridiana la potestad exclusiva del Estado para establecer los tributos locales mediante Ley, así como la potestad reglamentaria (ordenanzas fiscales) de las Entidades locales para establecer y exigir dichos tributos conforme a la Ley, debemos analizar la posibilidad de que los consorcios establezcan y exijan tributos, con base al TRLRHL. No obstante, antes de abordar dicha cuestión debemos de incidir en el contenido del artículo 6.5 de la LRJAPyPAC, relativa a los convenios de colaboración, que señala en su segundo inciso lo siguiente: «Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.» Es decir, los estatutos del consorcio determinarán las particularidades de su régimen financiero, que como acertadamente indica MÉNDEZ LIMA²⁷, es un «concepto no exactamente coincidente con tributario» De manera simple, podemos decir que el régimen financiero se encarga de ordenar los ingresos y los gastos públicos, normalmente previstos en el presupuesto de una Administración pública, mientras que el régimen tributario se encarga de regular la actividad administrativa tendente a la obtención de recursos fundamentada en su poder de imperio, a través de la cual se impone a los particulares la obligación de contribuir a las cargas públicas, normalmente impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos.

Para mayor abundamiento de lo expuesto con anterioridad, hay que recordar que el artículo 4.1.b) de la LRBRL, atribuye en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, a los Municipios, las Provincias y las Islas «Las potestades tributaria y financiera» Como vemos, la propia LRBRL distingue entre la potestad financiera y la potestad tributaria, añadiendo el apartado 2 de dicho artículo 4 de la LRBRL, lo siguiente: «Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.» Como se puede apreciar, no aparece el consorcio, salvo que consideremos que el consorcio se puede incluir dentro de la expresión «demás Entidades locales», extremo este que, como hemos dicho reiteradamente, no consideramos conforme al contenido expreso de la LRBRL.

Ahondando en la «potestad tributaria» y a sabiendas de que puede resultar reiterativo debemos afirmar, según nuestro criterio, que sólo lo Municipios, las Provincias y las Islas gozan siempre de ella, por ser Administraciones

26 JIMÉNEZ COMPAIRED (2009): 360.

27 MÉNDEZ LIMA (1998): 171.

públicas de carácter territorial; mientras que las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades locales, sólo y exclusivamente gozan de ella, cuando las leyes de las Comunidades Autónomas así lo establezcan expresamente. Pues bien, para que el consorcio pudiera gozar de potestad tributaria deberían darse dos circunstancias de manera simultánea y obligatoria: primera, que una Comunidad Autónoma otorgue al consorcio la Consideración de Entidad local, y consideremos que se encuentra comprendido dentro de la expresión «demás Entidades locales»; y segunda, que la legislación de régimen local, de dicha Comunidad Autónoma, otorgue expresamente al consorcio la potestad tributaria.

Antes de proseguir conviene reseñar que, la Agencia Vasca de Protección de Datos, en su Informe CN13-054, de 21 de enero de 2014, reconoce la potestad tributaria de los consorcios, con base en la Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de Ámbito Supramunicipal de Vizcaya. No obstante, como más adelante expondremos, consideramos que dicha potestad se encuentra vinculada más con la posibilidad de percibir tasas establecidas por los municipios que forman parte del consorcio, que con la posibilidad de establecer dichas tasas.

Como se ha referenciado con anterioridad, sólo la legislación autonómica de Andalucía, Galicia e Islas Baleares, confieren al consorcio la cualidad de Entidad local, por lo que deberemos examinar si dicha legislación autonómica confiere potestad tributaria al consorcio:

- a) Andalucía: La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, establece en su artículo 78.4 lo siguiente: «Las potestades de los consorcios serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiéndose contener de forma expresa en sus estatutos.» Como se puede apreciar, no se concreta de manera expresa la potestad tributaria, lo que podría vulnerar el contenido del artículo 4.2 de la LRBRL, al exigir que «debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.» Más adelante, en su artículo 86.1 enumera los recursos de las haciendas de las entidades locales de cooperación, estableciendo lo siguiente: «La hacienda de las entidades locales de cooperación territorial estará integrada por los siguientes ingresos: b) Tasas, contribuciones especiales y precios públicos de los servicios y actividades atribuidos, de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de las haciendas locales.» Como se aprecia, dicho artículo efectúa una remisión a la legislación reguladora de las haciendas locales, en relación con la potestad tributaria de las entidades locales de cooperación —donde incluye a los consorcios—, por lo que dicha potestad tributaria, debería entenderse predicable, sólo para el caso de que el TRLRHL se la confiera, cosa que no sucede en el caso del consorcio.
- a) Galicia: La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, señala en su artículo 6.2 lo siguiente: «Las potestades y prerrogativas determinadas por el apartado anterior serán también de aplicación a las demás Entidades Locales no territoriales, de conformidad, en su caso, con lo establecido por sus estatutos, con las siguientes particularidades: a) La potestad tributaria se referirá, exclusivamente, al establecimiento de tasas, contribuciones especiales y precios públicos.» Como denota el contenido de dicho artículo, el consorcio sólo gozará de potestad tributaria, cuando así lo prevea expresamente sus estatutos y sólo referida al establecimiento de tasas, contribuciones especiales y precios públicos.
- a) Islas Baleares: La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, dispone en su artículo 45 que: «Los consorcios locales gozan de la naturaleza de ente local (...) La potestad tributaria se concreta en el establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades y la imposición de contribuciones especiales. Asimismo, pueden fijar precios públicos y tarifas.» En este caso, la normativa de régimen local de Baleares, de manera específica le otorga potestad tributaria al consorcio.

Entendemos que, el resto de legislación autonómica de régimen local, al no reconocer expresamente la cualidad de Entidad local al consorcio, no puede conferirle potestad tributaria alguna, pues si lo hiciera, podría vulnerar el artículo 4.2 de la LRBRL. En este sentido, PERIS GARCÍA y LOPAZ PÉREZ²⁸ afirman que la no inclusión de los consorcios en el art. 3.2 de la LRBRL, ha sido considerada por parte de la doctrina como motivo suficiente para negar el carácter de entidad local a los consorcios «negativa que por otra parte conlleva la negativa de dotarlos de cuantas potestades de las previstas en el artículo 4 se reconocen tanto a las entidades locales básicas como a las entidades locales en general según sus propias normas de creación», entre otras, las potestades financieras y tributarias.

Dicho lo anterior, y compartiendo lo dicho por TOSCANO GIL²⁹, podemos decir que los artículos 150 a 152 del Capítulo I del Título IV del TRLRHL, desarrollan las normas comunes de los recursos de las entidades supramunicipales. Por lo que el citado Capítulo I, debe ser el marco legal donde encajar los posibles recursos

²⁸ PERIS GARCÍA y LOPAZ PÉREZ (2010): 25.

²⁹ TOSCANO GIL (2011): 98.

tributarios de los consorcios. Bien entendido que dicho capítulo sólo es aplicable al consorcio, en la medida de que dicho consorcio sea considerado como Entidad local —lo que requiere su expresa regulación por el legislador autonómico—, y que además, el consorcio sea considerado como una entidad supramunicipal —lo que no siempre resulta así, pues existe la posibilidad de consorcios de ámbito no supramunicipal—.

Expuesto todo lo anterior, con carácter general, debemos abordar si realmente los consorcios tienen potestades para establecer y exigir tributos, o por contrario no tienen dicha potestad. Desde este momento, debemos avanzar que nuestra posición es contraria a reconocer potestades tributarias al consorcio, sabiendo que dicha posición es contraria a la mayoría de la doctrina científica, y sobre todo, a la posición mayoritaria de la doctrina jurídica. Dicha posición es adoptada a la luz de la legislación vigente, especialmente la LRBR y el TRLRHL, de manera especial a raíz de la entrada en vigor de la LRSAL. Ahondando en la doctrina que coincide con nuestra posición, podemos adelantar que MÁS RIGÓ³⁰, con base a la Consulta de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, de 20 de octubre de 1989, opina que del examen del TRLRHL se puede deducir que los consorcios no gozan de la potestad tributaria, aunque sí pueden fijar precios públicos; y que CASTILLO BLANCO³¹, entiende que las disposiciones del TRLRHL no les son aplicables a los consorcios al negar el carácter de entidad local de los mismos. Argumento que debe ser obviado, según BLASCO DELGADO³² a firmando que: «el Consorcio es un Ente local público asociativo al que se atribuye potestad tributaria suficiente para establecer tanto contribuciones especiales como tasas, ...».

Por nuestra parte, entendemos que, si el legislador básico estatal hubiera querido otorgar potestades tributarias al consorcio, lo habría hecho, pues ha tenido muchas oportunidades para hacerlo, como ha sido la LRBR y el TRLRHL, entre otras. Lo cierto, es que cuando el legislador básico estatal aprobó la LRBR, decidió voluntariamente no conceder dichas potestades tributarias al consorcio. Debemos recordar, que borrador de anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la administración local, de 22 de noviembre de 2005, establecía en su artículo 68, dedicado a los consorcios, lo siguiente: «2. Los consorcios tendrán personalidad jurídica propia, y sus estatutos determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Asimismo, a través de sus estatutos, las entidades consorciadas podrán acordar que el consorcio ostente la potestad tributaria para establecer, ordenar y exigir contribuciones especiales, tasas y precios públicos por los servicios que preste». En versiones posteriores de este mismo anteproyecto de Ley (artículo 78.2, de la versión de 5 de marzo de 2007; y artículo 80.2, de la versión de 5 de febrero de 2007), se suprimió el último inciso de este apartado 2, a partir de «Asimismo, a través de sus estatutos, ...».

Esta opinión, de que si el legislador básico estatal hubiera querido otorgar potestades tributarias al consorcio, lo habría hecho, se ve más reforzada, aún si cabe, si tenemos en cuenta que la Base 21.1.5, de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, establecía que: «Las Mancomunidades, Agrupaciones y consorcios estarán facultados para establecer tasas y contribuciones especiales por...» y el legislador cuando derogó dicha Ley, con el nuevo texto de régimen local, no recogió disposición similar alguna. Pero también es cierto, que esta opinión se ve debilitada por el contenido del artículo 155.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, al expresar que: «En los servicios prestados directamente por la Corporación, con o sin órgano especial de administración o mediante fundación pública del servicio, o indirectamente por concesión otorgada a particular o Empresa mixta, o por Consorcio con otros Entes públicos, las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio.» Del contenido de dicho artículo, parece desprenderse que, en los servicios prestados por los consorcios, las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios, tendrán la naturaleza de tasa (tributo), pero no parece desprenderse, de manera tan meridiana, que dicha tasa pueda ser establecida directamente por el consorcio. El citado el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales no está formalmente derogado, por lo que sus disposiciones son de aplicación, siempre y cuando, no hayan sido derogadas expresa o tácitamente por normas posteriores, tal y como señaló en su día, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1993 (recurso 6439/1990).

En el presente supuesto, consideramos que la interpretación que hacen algunos tribunales sobre la potestad tributaria de los consorcios no puede apartarse de la voluntad expresada por el legislador en la Ley. La interpretación de la Ley nunca puede suplir la voluntad del legislador, es decir, no puede ser tan amplia como para ir en contra de la propia voluntad del legislador, que se supone expresada en el mismo texto; y que se presume que lo que el legislador ha querido establecer, se corresponde fielmente con los términos o expresiones de la Ley. Hay una coincidencia entre la razón de la Ley y la voluntad del legislador.

30 MAS RIGO (2003): 26-27.

31 CASTILLO BLANCO (1991): 413-414.

32 BLASCO DELGADO (2009): 21 y 25.

Antes de analizar cada una de las figuras impositivas, conviene señalar que el sistema tributario de las Entidades locales, hoy en día recogido en el TRLRHL y anteriormente en la LHL de 1988, diseña un modelo basado en impuestos de exacción obligatoria, impuestos de exacción potestativa o voluntaria, contribuciones especiales y, sobre todo, en las tasas por prestación de servicios o por el aprovechamiento especial del dominio público local.

Hay que recordar que, la potestad reglamentaria —que no legislativa— en materia de tributos de las Entidades locales, se manifiesta a través de las ordenanzas fiscales de cada Entidad local. Así, para poder establecer y exigir un tributo local, la entidad local debe contar previamente con potestad reglamentaria, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 15.1 del TRLHL, dicho tributo sólo puede establecerse y exigirse mediante la previa aprobación de una ordenanza fiscal que acuerde su imposición, excepción hecha de los supuestos previstos en el artículo 59.1 (IBI, IAE, e IVTM). Los municipios, las provincias y las islas, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, gozan de la potestad reglamentaria; mientras que el resto de las Entidades locales, sólo gozarán de aquellas potestades que les confieran las leyes de las comunidades autónomas. Además, el artículo 12.2 del TRLRHL, indica que: «A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.» Esta prohibición de que la normativa reglamentaria local, pueda contradecir la LGT, el TRLRHL, y las disposiciones dictadas para su desarrollo, nos lleva a cuestionar, si los estatutos de un consorcio, pueden contravenir el contenido material de dichas normas legales.

A la vista de lo anterior, entendemos que son las leyes de las comunidades autónomas las que, de manera expresa, deben conceder la potestad reglamentaria a las entidades locales contempladas en el artículo 4.2 de la LRBRL, y no los estatutos de dicha entidad. En relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, en las ordenanzas fiscales establecidas por las asambleas de los consorcios, NIETO GARRIDO³³, afirma que dicha potestad reglamentaria: «responde, directa o indirectamente, como la Ley, al principio democrático de representación popular. Y, como la Ley, sirven para hacer efectivo el principio de autoimposición, según el cual los tributos han de ser establecidos y aprobados por los representantes de aquellos que están llamados a soportarlos. Un principio que no se cumple con una Ordenanza aprobada por la Asamblea consorcial, sobre todo, teniendo en cuenta la posible integración en el Consorcio de entidades privadas sin ánimo de lucro (art. 87 LBR).

Al igual que ocurre con la potestad tributaria, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, no otorga expresamente la potestad reglamentaria a los consorcios, remitiéndose al contenido de los estatutos de dichos consorcios; la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, igualmente remite al contenido de los estatutos; y la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, señala que los consorcios están dotados de todas las potestades previstas en la legislación básica de régimen local. A nuestro entender, el contenido de estas leyes vulnera el contenido del artículo 4.2 de la LRBRL, al exigir que «debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.» En definitiva, entendemos que la potestad reglamentaria, al igual que ocurre con la potestad tributaria, debe concretarse de manera expresa en las leyes de las Comunidades Autónomas, que regulan la figura de los consorcios.

3.2. Impuestos

La LGT define a los impuestos en su artículo 2.2.c) como: «los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.»

En el ámbito de las haciendas locales, la figura del impuesto queda reservada en exclusiva para los Ayuntamientos. Así, el artículo 59 del TRLRH, sólo faculta a los ayuntamientos a establecer y exigir impuestos. Con carácter obligatorio —es decir, todos los ayuntamientos—, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles; el Impuesto sobre Actividades Económicas; y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Y con carácter potestativo —es decir, si así lo decide el ayuntamiento—, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Tanto la exacción obligatoria, como el establecimiento y exacción potestativa, deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el TRLRHL, las disposiciones que la desarrollan, y las respectivas ordenanzas fiscales. Del contenido del artículo 59 del TRLRH se desprende que los consorcios no podrán establecer impuestos.

De igual manera, los consorcios no podrán establecer recargos sobre los impuestos municipales, pues los únicos recargos sobre los impuestos municipales que contempla el TRLRHL, son: a) El recargo de las provincias sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, contemplado en el artículo 134 del TRLRHL. También exigible

³³ NIETO GARRIDO (1997): 186-187.

por los consejos insulares de las Illes Balears, tal y como señala el artículo 157 del TRLRHL y por los cabildos insulares de Canarias, tal y como dispone el artículo 158 del TRLRHL; y b) El recargo de las Áreas metropolitanas sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sitos en el territorio de la entidad, contemplado en el artículo 153.1.a) de TRLRHL.

3.3. Tasas

La LGT define a las tasas en su artículo 2.2.a) como «los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.» Hasta su supresión por Disposición final 58 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, además contemplaba que «Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.» En este sentido, la DGT en su Informe de 26 de julio de 2011, indica que «La supresión del segundo párrafo del artículo 2.2.a) de la LGT ha supuesto la vuelta a un esquema similar al anterior establecido por el Tribunal Supremo (...) que estableció un criterio diferenciador para distinguir entre tasa y tarifa en relación con los servicios públicos locales en base a la condición del gestor de los mismos».

Señala el artículo 21.1 del TRLRHL que «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.» Añadiendo que en todo caso tendrán la consideración de tasa: «B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando...: b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.» Como se puede ver, el TRLRHL y la LGT difieren levemente.

El establecimiento de este tributo por los consorcios es el que mayor controversia suscita. A la vista del contenido del artículo 20 del TRLRHL, cabe analizar si los consorcios pueden establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, y si estas mismas entidades pueden establecer tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local, por lo que resulta oportuno analizar qué tipo de entidades locales pueden establecer tasas. En este sentido, el artículo 57.1 del TRLRHL, establece que «Los ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público municipal...»; el artículo 132.1 del TRLRHL, establece que: «Las Diputaciones Provinciales podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público provincial ...»; y el artículo 152.1 del TRLRHL, establece que: «Las comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas (...) de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta ley y disposiciones que la desarrollen.» Como se puede apreciar, los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Comarcas, Áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas. Por el contrario, nada dice el TRLRHL sobre la posibilidad de que los consorcios puedan establecer y exigir tasas. Si bien, podría considerarse el consorcio incluido dentro de las entidades supramunicipales, siempre y cuando la legislación autonómica los considerara como Entidad local y tuvieran un ámbito supramunicipal. Condiciones que no siempre se cumplen.

De este modo, la contestación de la Dirección General de coordinación con las Haciendas Territoriales, de 20 de octubre de 1989, a una cuestión tributaria, señaló lo siguiente: «Los consorcios de aparición posterior a la Ley 7/1985 no podrán proceder en ningún caso al establecimiento o exacción de tasas por la prestación de los servicios de su competencia. Todo lo anterior queda, además, confirmado por la propia Ley 39/1988, de cuyo art. 48 se desprende claramente que los consorcios (excepción hecha de los que hubieran sido creados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/1985) no tienen la condición de Entidades locales, pues de tenerla, la propia Ley habilitaría a los consorcios para el establecimiento y cobranza de precios públicos mientras que, por el contrario, el apartado 2 del expresado artículo faculta a las Entidades Locales para autorizar a los consorcios la fijación del importe de dichos precios pero no el establecimiento de los mismos, lógica consecuencia de la naturaleza de ingresos públicos integrados en el marco de las Haciendas Locales que lo caracteriza impidiendo su creación ex novo al margen de dichas Haciendas.».

Se debe poner de manifiesto que la Dirección General de coordinación con las Haciendas Territoriales, dependiente de la Subsecretaría de presupuesto y gasto público del Ministerio de Hacienda, constituía el centro directivo al que correspondía ejercer las funciones legalmente atribuidas al Ministerio de Hacienda en materia de régimen financiero de las Corporaciones locales, de conformidad con el Real Decreto 1874/1981, de 3 de agosto, por el que se reestructura la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Y también debemos poner de manifiesto que en virtud del artículo 18.1 de la LGT de 1963, vigente en esos momentos, la facultad de dictar disposiciones interpretativas o aclaratorias de las leyes y demás disposiciones en materia tributaria corresponden privativamente al Ministro de Hacienda, siendo las mismas de obligado acatamiento para los órganos de gestión de la Administración pública.

De la lectura de la contestación de la Dirección General de coordinación con las Haciendas Territoriales, de 20 de octubre de 1989, parece desprenderse que los consorcios no pueden establecer tasas, sin perjuicio que puedan percibir las tasas establecidas por los municipios que forman parte del consorcio. A este respecto, la Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Guipúzcoa, establece en su artículo 57.3 lo siguiente: «Los Municipios, las Mancomunidades y demás Entidades Municipales asociativas, podrán delegar en los consorcios que hubieran constituido mediante las fórmulas de colaboración que procedan, las facultades de gestión, liquidación y recaudación de las tasas que aquéllos establezcan por la prestación de los servicios asumidos por el consorcio.» Idéntica redacción encontramos en el artículo 57.3 de la Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, reguladora de las Haciendas Locales de Álava. Y, similar redacción encontramos en el artículo 59.3 de la Norma Foral, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales de Vizcaya. No debemos olvidar que las Normas Forales reseñadas adaptan la legislación estatal sobre haciendas locales, a las peculiaridades de los Territorios Históricos del País Vasco.

En materia de ingresos de derecho público, de manera especial en los ingresos de naturaleza tributaria, rige el principio de reserva de Ley. Las tasas, recordemos, es una de las tres clases de tributos contemplados en el artículo 2.2.a) de la LGT. Esta reserva de Ley viene establecida de manera directa en el artículo 31.3 de la Constitución al exigir que «sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley», y se concreta en materia tributaria en los apartados del 1 al 3 del artículo 133 del texto constitucional. En particular, el artículo 133.2 de la Constitución, señala que «Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.»

En definitiva, consideramos que, el hecho de que un consorcio establezca una tasa, cuando dicha posibilidad no se encuentra recogida expresamente en el TRLRHL —a diferencia de lo que ocurre los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Comarcas, Áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales—, podría suponer una infracción al principio de reserva de Ley contemplado en el artículo 133.2 de la Constitución, puesto en relación con el contenido del artículo 20.1 del TRLRHL, que exige que las tasas se establezcan en los términos previsto en dicha Ley.

Junto a la aparente imposibilidad —fundamentada en el principio de reserva de Ley— de que los consorcios puedan establecer tasas, cabría preguntarse si se puede realizar una interpretación analógica, y por tanto considerar que los consorcios si pueden establecer tasas. Para dilucidar dicha cuestión, debemos partir del hecho de que el TRLRHL, al definir el hecho imponible de las tasas, utiliza la expresión genérica «Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas», por tanto, debemos decantarnos por que dicha posibilidad se encuentra vedada, pues el TRLRHL remarca, al definir el hecho imponible de las tasas, que el establecimiento de tasas, por las entidades locales se realizará «en los términos previstos en esta ley» y dicha ley no hace referencia alguna a los consorcios a diferencia de lo que ocurre con los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Comarcas, Áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales. Pero es que, además, la LGT, de aplicación en la exacción de los tributos locales por expresa disposición de los artículos 12 del TRLRHL y 1.1 de la LGT, establece en su artículo 14, lo siguiente: «No se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, ...» y en su artículo 20 define el hecho imponible como «el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo».

Tal y como señala VILLAR EZCURRA³⁴, la prohibición de la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, excluye «la aplicación analógica a situaciones de hecho no amparadas por el principio de reserva de ley, que cubre no sólo el aspecto material del hecho imponible sino también su ámbito temporal, espacial, subjetivo y cuantitativo.» Este rechazo a la aplicación de la analogía ha estado íntimamente ligado, tal y como señalan CASADO OLLERO, LOZANO SERRANO, MARTÍN QUERALT y TEJERIZO LÓPEZ³⁵, a la

³⁴ VILLAR EZCURRA (2010): 479-480.

³⁵ CASADO OLLERO, LOZANO SERRANO, MARTÍN QUERALT, TEJERIZO LÓPEZ (2008): 193.

«concepción positivista y garantista del Derecho Tributario.» Para SÁINZ DE BUJANDA³⁶, la prohibición de la analogía en la LGT se ha fundado, por lo general, en la doctrina, en «el principio de reserva de ley tributaria» En este mismo sentido, CALVO ORTEGA³⁷, afirma que: «la interpretación analógica como actividad parcialmente creativa es contraria al principio de reserva de ley».

Vista la legislación vigente y los posicionamientos doctrinales, antes reseñados, podría decirse que, al no contemplar expresamente el TRLRHL la posibilidad de que los consorcios establezcan tasas, el establecimiento de las mismas, por los citados entes, aparentemente supondría una interpretación analógica del hecho imponible, prohibida por nuestro ordenamiento jurídico.

Dicho lo anterior, lo cierto es que los Tribunales se han pronunciado a favor de la potestad de establecer tasas por los consorcios. Sirva de ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de mayo de 2010 (recurso 6361/2005) en la que se dice de manera literal lo siguiente: «... una vez ejercida la potestad normativa en materia tributaria que al consorcio reconocen los artículos 106.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 12.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales,...» Añadiendo más adelante que: «La conclusión a que llega la Sala no supone desconocer la potestad tributaria al consorcio de Aguas para imponer y regular las tasas que puede percibir por la prestación de los servicios cuya gestión tiene encomendada, ...».

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 6 de Valencia, en su Sentencia de 29 de noviembre de 2011, reconoce la potestad tributaria de un consorcio, utilizando como fundamento el contenido del artículo 87 de la LRBRL³⁸. Pero dicho artículo sólo hace referencia a la posibilidad de que las Entidades locales puedan constituir consorcios con otras Administraciones públicas, pero nada dice de que dichos consorcios cuenten con potestad tributaria.

3.4. Contribuciones Especiales

La LGT define a las contribuciones especiales en su artículo 2.2.b) como: «los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.».

De una parte, el artículo 28 del TRLRHL, que: «Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.» De otra, el artículo 29.1 del TRLRHL, señala lo siguiente: «Tendrán la consideración de obras y servicios locales: a) Los que realicen las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias...; b) Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la ley; c) Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la entidad local.» Como se puede apreciar, el TRLRHL, en relación con las contribuciones especiales utiliza la expresión «entidades respectivas» a diferencia de lo que sucede con las tasas que utiliza a expresión «Entidades locales», además considera obras y servicios públicos locales los que realicen «otras entidades públicas».

A la vista de lo establecido en los artículos 28 y 29 del TRLRHL, aparentemente, nada impide que los consorcios puedan establecer contribuciones especiales, cuando realicen obras y presten servicios locales. Todo ello sin perjuicio de lo que diremos a continuación.

Una de las figuras típicas en los consorcios, son los denominados consorcios urbanísticos, por ello consideramos de interés analizar el contenido del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, vigente en la actualidad. Eso, sin perder de vista que estamos en presencia de una norma reglamentaria y que dichos consorcios, constituyen una categoría especial dentro de los consorcios.

El Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en su artículo 7.3 señala que, los Ayuntamientos «Para el desarrollo de actividades de interés para su población, y que no sean de su competencia exclusiva, podrán constituir consorcios con Entidades de diferente orden o naturaleza.» En su artículo 14.3, indica que «En ningún caso podrá delegarse en el consorcio la potestad de establecer tributos, pero sí se le podrá encomendar la recaudación unificada de aquellos que gravan el suelo o su aprovechamiento, pudiendo en este caso recurrir a la vía de apremio.» Y en su artículo 11.1, establece que «Las Mancomunidades o Agrupaciones urbanísticas podrán acordar, previos los trámites establecidos en su ordenamiento peculiar, la imposición de tasas y contribuciones especiales previstas en la legislación local, cuando establezcan servicios o realicen obras que legitime dicha imposición.» Como se puede

36 SÁINZ DE BUJANDA (1993): 72.

37 CALVO ORTEGA (2005): 125.

38 Se deroga, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única.a) de la Ley 40/2015.

apreciar, este Real Decreto, confiere la posibilidad a los Ayuntamientos de constituir consorcios urbanísticos, prohibiendo expresamente que se delegue en los mismos la potestad de establecer tributos —básicamente tasas y contribuciones especiales—, mientras que a las Mancomunidades o Agrupaciones urbanísticas, previos los trámites establecidos en su ordenamiento peculiar, les confiera la potestad de establecer la imposición de tasas y contribuciones especiales previstas en la legislación local. En definitiva, una vez más, la normativa estatal veda a los consorcios la potestad de establecer las tasas y contribuciones especiales previstas en la legislación local.

3.5. Precios Públicos

Es notorio que los precios públicos no son tributos, al no estar contemplados dentro las clases de tributos contemplados en el artículo 2.2 de la LGT. De manera evidente, tampoco el TRLRHL, incluye a los precios públicos dentro de los tributos que pueden exigir las Entidades locales, no obstante, hemos considerado oportuno incluir un apartado sobre los mismos, pues entendemos que ayudan a clarificar la potestad tributaria de los consorcios.

La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por la Ley 5/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, regula con carácter general los precios públicos, si bien en el ámbito de las haciendas locales cuentan con una regulación específica dentro del TRLRHL.

El vigente artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, define los precios públicos de la siguiente manera: «Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.»

El artículo 41 del TRLRHL, cuando define el concepto de precio público, indica que: «Las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local, siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de esta ley.» En este sentido, el 127 del TRLRHL, establece que: « Los ayuntamientos podrán establecer y exigir precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal,... »; el artículo 148 del TRLRHL, establece que: «Las Diputaciones Provinciales podrán establecer y exigir precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, ... »; y el artículo 152.1 del TRLRHL, establece que: «Las comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir (...) precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta ley y disposiciones que la desarrollen.» Como se puede apreciar, los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Comarcas, Áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir precios públicos. Por el contrario, nada dice el TRLRHL sobre la posibilidad de que los consorcios puedan establecer y exigir precios públicos.

En relación con esta figura y por lo que aquí nos interesa, el artículo 47.2 del TRLRHL, señala en su primer inciso que: «Las entidades locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos.» Es decir, que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados y que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Debemos hacer dos precisiones: La primera, que la atribución para la fijación —que no establecimiento o modificación— de precios públicos, en el caso de que sean varias las Entidades locales consorciadas, entendemos que deberá ser por conferida por todas y cada una de las citadas Entidades locales. La segunda, que como se ha dicho con anterioridad, la contestación de la Dirección General de coordinación con las Haciendas Territoriales, de 20 de octubre de 1989, establece que: «las Entidades Locales para autorizar a los consorcios la fijación del importe de dichos precios, pero no el establecimiento de los mismos».

Resulta de interés analizar la diferencia entre «establecer» y «fijar». Entendemos que el término «establecer», habla de la potestad de la Entidad local de exigir el pago del precio público, mientras que el término «fijar», hace referencia a la potestad del consorcio para determinar la cuantía a satisfacer por el precio público, en función del coste del servicio prestado o la actividad realizada. El Diccionario de la RAE, define el término «establecer» como: fundar, instituir, ordenar, mandar, decretar; y define, el término «fijar» como: determinar, limitar, precisar, designar de un modo cierto. Aunque la verdad es, que la redacción de artículo 47 del TRLRHL, genera cierta confusión, por cuanto dicho artículo tiene como título el término «Fijación»; y en su apartado 1, habla de la potestad de establecer

y modificar los precios públicos por el Pleno de la Corporación; y su apartado 2, habla de la posibilidad de atribuir a los consorcios la fijación de los precios públicos.

Según ALONSO HIGUERA³⁹, los precios públicos son: «ingresos financieros de los Entes locales, que el artículo 2.1.e) incluye en la enumeración de los recursos de la hacienda de las entidades locales» Esta consideración del precio público como ingreso financiero, de naturaleza no tributaria, guardaría relación con el contenido del artículo 6.5 de la LRJAPyPAC, relativa a los convenios de colaboración, que señala en su segundo inciso que los estatutos del consorcio determinarán las particularidades de su régimen financiero.

4. CONCLUSIONES

La figura del consorcio local y su consideración como Entidad local, ha sido un tema sujeto a constante discusión doctrinal y jurídica, tras la entrada en vigor de la LRBRL. Esta discusión se ha acrecentado aún más, si cabe, desde la entrada en vigor de la LRSAL, al establecer de manera obligatoria la adscripción de los consorcios a una de las Entidades locales asociadas para la constitución de dicho consorcio. Los pronunciamientos jurisdiccionales, en su mayoría, se posicionan en favor de considerar que el hecho de que los consorcios no vengan incluidos como entidades locales en el artículo 3 de la LRBRL, no impide la caracterización como ente local del consorcio, ya que la enumeración que verifica el apartado segundo de este precepto no tiene carácter exclusivo. Este posicionamiento mayoritario, tiene sus excepciones en las Sentencias de 15 de septiembre de 2011 del Tribunal Supremo y de 15 de octubre de 2009 de la Audiencia Nacional.

La problemática de los consorcios se acrecienta cuando se trata de otorgar potestades —en particular la tributaria—, a dichos entes, que el ordenamiento jurídico sólo contempla, con carácter general, respecto a las Entidades locales de primer grado (municipios, provincias e islas) y, con ciertas limitaciones a las entidades locales de segundo grado (entidades territoriales de ámbito inferior al municipal, comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales).

Si bien las Entidades locales pueden 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—, dicho establecimiento será en los términos previstos en el TRLRHL, por expresa dicción del propio TRLRHL. Ningún artículo del TRLRHL faculta a los consorcios a establecer tasas. Por el contrario, dicha facultad, sí es contemplada de manera expresa en el TRLRHL para las Entidades locales citadas en el artículo 3 de la LRBRL. De la contestación de la Dirección General de coordinación con las Haciendas Territoriales, de 20 de octubre de 1989, parece desprenderse que los consorcios no pueden establecer tasas, sin perjuicio de que puedan percibir las tasas establecidas por los municipios que forman parte del consorcio. No obstante, los pronunciamientos jurisdiccionales, en su mayoría, se posicionan en favor de la potestad de establecer tasas por los consorcios.

A partir de la entrada en vigor de la LRSAL, la constitución de un consorcio por parte de las Entidades locales, solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. Es decir, en términos de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Puesto que la figura del consorcio se utiliza de manera habitual, para la prestación de un servicio de competencia local con carácter supramunicipal, y que la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal es una competencia propia de las Diputaciones provinciales, en virtud de lo establecido en el artículo 36.1.c) de la LRBRL, podría ser la Diputación provincial la que estableciera y exigiera los tributos (normalmente tasas) por la prestación de dichos servicios, y que el rendimiento obtenido por dichos tributos fuera transferido al consorcio, ya que la potestad tributaria no plantea duda alguna en el caso de las Diputaciones provinciales.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO HIGUERA, Carmen (2002): “Manual del Secretario”, Tomo I, Ed. Atelier, págs. 973-977.
 BLASCO DELGADO, Carolina: “La potestad tributaria de los consorcios locales en el establecimiento y exigencia de tasas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 22, págs. 1-34.
 CALVO ORTEGA, Rafael (2005): *Curso de Derecho Financiero*. Tomo I. Derecho Tributario. Parte General, Ed. Aranzadi.
 CASADO OLLERO, Gabriel; LOZANO SERRANO, Carmelo; MARTÍN QUERALT, Juan; TEJERIZO LÓPEZ, José Manuel (2008): *Curso de derecho financiero y tributario*, 19.ª edición, Ed. Tecnos.

³⁹ ALONSO HIGUERA (2002): 973.

- CASTILLO BLANCO, Federico (1991): “Los consorcios de entidades locales: Análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de Régimen local”, *Revista de administración pública*, n.º 124, págs. 397-416.
- CASTILLO BLANCO, Federico (2014): “La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal”, *R.V.A.P. núm. especial 99-100*. Mayo-Diciembre 2014, págs. 887-920.
- COBO OLVERA, Tomás (2008): “El régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados”, Ed. La Ley.
- CORCUERA TORRES, Amable (2005): “Estabilidad presupuestaria y Corporaciones Locales: Problemática Jurídica”, en *Revista de Estudios Locales (Cunai)*, n.º 83, págs. 29-32.
- GARCIA RUBIO, Fernando (2014): “Las entidades supramunicipales en el gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad”, en *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 34, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 162-195.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2014a): “¿Réquiem por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL”, en *Blog de Estudio de Consultoría Sector Público SLU*.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2014b) “La reforma local”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 5, págs. 281-328.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael (2009): “Las competencias autonómicas sobre la Hacienda Local a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 1, págs. 355-364.
- MAS RIGO, Jeroni Miquel (2003): “Los consorcios locales. Una ojeada a la doctrina y a la jurisprudencia”, *Revista de Estudios Locales*, n.º 68, págs. 17-28.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1987): *Entes locales complejos: mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Ed. Trivium.
- MÉNDEZ LIMA, Jorge Luis (1998): “Los consorcios locales (el art. 87 de la ley reguladora de las bases de Régimen Local)”, *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, n.º 15, págs. 153-174.
- NIETO GARRIDO, Eva María (1997): *El consorcio administrativo*, Ed. Cedecs.
- PÉREZ TORRENTE, José Antonio (1996): “Els consorcis”, *Autonomies. Revista catalana de derecho público*, n.º 21, págs. 51-65.
- PERIS GARCÍA, Pura y LOPAZ PÉREZ, Ana María (2010): “El Régimen local valenciano: primeras aproximaciones a la nueva Ley de Régimen Local”, *Comunicación en la XXXVI Reunión de Estudios Regionales – AEER*.
- RIVERO YSERN, José Luis (1995): “Los consorcios locales. Evolución histórica”, en *Jornadas de estudios sobre consorcios locales: temas de administración local*, Ed. Adhara, págs. 115-150.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando (1993): *Lecciones de Derecho Financiero*, 10.ª edición, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- SÁNCHEZ-OSTIZ, Pablo (2006): “Fundamentos metodológicos para el estudio de la parte especial del Derecho penal”, *Materiales docentes, Universidad de Navarra*, págs. 1-20.
- SOSA WAGNER, Fernando (2008): *La gestión de los servicios públicos locales*, 7.ª edición, Ed. Thomson-Civitas.
- TOSCANO GIL, Francisco (2011): “Los consorcios Locales”, en *Los consorcios metropolitanos, Serie Claves del Gobierno Local*, n.º 13, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 29-102.
- TOSCANO GIL, Francisco (2015): “El consorcio administrativo en la encrucijada”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, n.º 3.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2014): “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, *Revista catalana de dret públic*, n.º 48, págs. 1-23.
- VILLAR EZCURRA, Marta (2010): “La analogía en la aplicación de las normas tributarias”, en *Tratado sobre la Ley General Tributaria: Homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo*, coord. por Andrés Báez Moreno, Ed. Aranzadi, págs. 473-786.

La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013

Rafael García Matías

Secretario General del Ayuntamiento de l'Eliana
musol@musol.org

Resumen

La modificación de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha generado una zona de inseguridad jurídica en cuanto a las competencias de los municipios. En el presente artículo se afirma que la competencia en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la que los municipios eran titulares antes de la ley 27/2013, sigue siendo competencia municipal. Para ello se parte de la irretroactividad de la reforma por lo que se mantienen las atribuciones otorgadas por leyes anteriores a la misma, como es la Cooperación Internacional para el Desarrollo, de que se trata de una actividad de interés local e incluso de que la Ley del Servicio y la Acción Exterior del Estado dictada con posterioridad ha reforzado esta interpretación.

Palabras clave

Acción exterior, autonomía, comunidades autónomas, competencias, competencias propias, cooperación, desarrollo, entes locales, municipio, internacional

International cooperation for development by local authorities, after the reform done by Law 27/2013

Abstract

The modification of Law 7/1985 of April 2 Regulator of the Bases of Local Regime, by Law 27/2013, of December 27, of rationalization and sustainability of the Local Administration, has generated an area of legal insecurity regarding the competency of the municipality. The present article affirms that the power of International Cooperation for Development of which the municipalities were titled before the law 27/2013, which still is municipal responsibility. For this, it starts with the non-retroactivity of the reform for which they maintain the powers given by the laws before this, such as the International Development Cooperation, which is an activity of local interest and even of the Law of Service and Exterior Action of the State, issued after it has reinforced this interpretation.

Keywords

Foreign action, autonomy / self-government, autonomous communities, competencies, own competencies, cooperation, development, local entities, municipality, international

SUMARIO:

- o. Introducción.
- 1. La Competencia De Las Comunidades Autónomas.
- 2. La atribución de competencia a los entes locales por la legislación básica.
- 3. El nuevo marco competencial: la clasificación de las competencias.
- 4. Las competencias propias municipales.
- 5. La falta de una disposición transitoria general.
- 6. La cooperación internacional para el desarrollo y las entidades locales.
- 7. Las competencias en cooperación internacional para el desarrollo y la ley 2/2014, de 25 de marzo de la acción y del servicio exterior del estado. Cuestiones puntuales.
 - 7.1 La planificación de la acción exterior, incluida la Cooperación Internacional para el Desarrollo. (Título II de la LASEE).
 - 7.2 Los sujetos de la acción exterior (artículo 5 LASEE).
 - 7.3 Sobre la obligación de mantener informado o comunicar al MAE las actividades de Cooperación por las entidades locales.
 - 7.4 Las entidades que integran la Administración Local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas.
 - 7.5 Las administraciones locales y las CCAA, tienen facultades para actuar en el exterior y por tanto en la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- 8. Institucionalizar a la cooperación internacional de los entes locales.
 - Abreviaturas.
 - Bibliografía.

o. INTRODUCCIÓN

La modificación efectuada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL, ha afectado a la atribución de competencias a las entidades locales. La regulación resultante de la modificación ha venido a introducir dudas acerca de cómo ha afectado a muchas de las competencias hasta ahora ejecutadas por los entes locales.

“Y el resultado, tras un año de aplicación de esta reforma resulta desigual. Pues, por ejemplo, frente a los evidentes avances ... no tan favorable es el balance en cuanto se refiere a las competencias locales, ... lo que conlleva la persistencia de una zona de inseguridad jurídica en este ámbito.”

Bello Paredes¹

A efectuar un análisis sobre cómo afecta a la Cooperación Internacional al Desarrollo, se dirigen estas líneas que como se verá plantean algunas cuestiones sobre las competencias de carácter general.

1. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española de 1.978 no contiene en su articulado ninguna referencia explícita a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El fundamento constitucional de la Cooperación, se encuentra para la Ley estatal 23/1988 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el desarrollo (en adelante LCID) en el preámbulo de la Constitución Española, en el que la Nación Española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la Tierra.

Igualmente para las Comunidades Autónomas el fundamento está conforme al artículo 20 de la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el desarrollo (en adelante LCID) en la solidaridad de las respectivas sociedades con otros pueblos, respetando los principios, los objetivos y las prioridades de la política española definidos por la propia LCID Así como en los principios de coherencia y complementariedad previstos en la normativa de aplicación de la Unión Europea. Y en las últimas modificaciones Estatutarias en algunos casos.

Contrariamente a lo ocurrido respecto a los municipios tal y como se señala más abajo, nada ha modificado la competencia de las Comunidades Autónomas que disponen título jurídico suficiente mediante sus Estatutos de Autonomías (algunas), sus respectivas leyes de Cooperación, además de en el artículo 20 de la LCID. No

¹ Bello Paredes 2015a, 1.

obstante, cabe señalar que las Comunidades Autónomas no son sujetos del derecho internacional. Reiterada doctrina del Tribunal Constitucional (recogida ahora en la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado) ha declarado (resolviendo conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas) que toda la acción exterior no puede calificarse de política internacional y por tanto el alcance de “Relaciones Internacionales” atribuida como competencia exclusiva al Estado comprende las materias relativas a la celebración de Tratados (*iuscontrahendi*), a la representación exterior del Estado (“*iuslegationis*”), a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.

“el carácter asimétrico de los efectos alcanzados por la reforma estatal supone mantener vivo el problema local que, desde mi punto de vista, es uno de los problemas irresueltos de la Constitución.”

Bello Paredes²

La actuación de las Comunidades Autónomas y obviamente también de los entes locales en esta materia no tiene la naturaleza de Tratado, ni obliga al Estado ni lo representa. Se trata de una actuación “expresión de la solidaridad de la sociedad local y autonómica”.

2. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA A LOS ENTES LOCALES POR LA LEGISLACIÓN BÁSICA

Hasta el 31 de diciembre de 2013 fecha en que entro en vigor la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, (en adelante LRSAL) y salvo un pequeño paréntesis en sus inicios, era pacíficamente admitida la competencia de las entidades locales para actuar en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo.

“La carencia competencial derivada del principio de autonomía local,... debe suplirse a través del principio Constitucional de “interés respectivo”

Bello Paredes³

La ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las bases del Régimen Local, (en adelante LRBRL), diseñó una atribución competencial general y muy abierta para los municipios. El apartado 1 del artículo 25 establecía que “El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. A las provincias, el artículo 36 les atribuía el fomento y la administración de los intereses peculiares de las provincias. El artículo 2 de la misma ley por su parte se refería a que las leyes debían asegurar a las entidades locales su derecho a participar en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses. El apartado 2 del artículo 25 enumeraba una serie de materias (no competencias⁴) reservadas a los municipios, dentro de las cuales debían ejercer competencias, las cuales debían concretarse “en los términos de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”. En este marco tanto el Estado como las Comunidades Autónomas mediante sucesivas leyes, atribuyeron competencias a los entes locales.

Para determinar qué competencias y actividades pueden legalmente asumir los ayuntamientos y cualesquiera otras entidades locales no basta con acudir a la ley básica de régimen local, sino que, fundamentalmente, se debe atender a la legislación estatal y autonómica.

Cositalcr, 2014⁵

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 214/1989 de 21 de diciembre⁶, señaló que el fin del artículo 2 de la LRBRL era el concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales, y que a tal efecto correspondía al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades Locales estableciendo y garantizando, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y que la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta misma sentencia interpretando el párrafo 2 de este artículo 2 de la LRBRL, que establece que “Las Leyes básicas

2 Bello Paredes, 2015^a, 1.

3 Bello Paredes 2015b, 2.

4 Tanto antes como ahora lo que atribuye el artículo 25 son materias y no concretas competencias.

5 Cositalcr 2014, 2.

6 FJ 3.

del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”, declaró que las leyes básicas deberán establecer qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales, por ser ello necesario para garantizarles su autonomía, sin que ello asegure que la ley básica estatal o la ley sectorial que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local, habrá invadido competencias comunitarias, y será por ello, inconstitucional, correspondiendo al propio TC ponderar en cada caso si las competencias atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.

La Ley (sectorial) de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), dictada en el marco de las competencias del Estado, determina las competencias que corresponden a las CCAA y a los entes locales, en cooperación internacional para el desarrollo al señalar: “1). La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.a del capítulo I de la presente Ley. 2). La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.”

Ya cabe adelantar aquí que la competencia se atribuye por la norma clara y concretamente, no es una atribución genérica de competencias, se dice que se realice, es decir que la norma da por supuesto que los municipios y las CCAA están facultados para realizar esa actividad, no está atribuyendo competencia genéricamente en cooperación, sino que está reconociendo la competencia concreta y específicamente.

“... la cooperación internacional al desarrollo promovida desde las administraciones locales ... no es una actividad administrativa de nueva implantación ni de carácter marginal o secundario. Responde al ejercicio del derecho de cooperación expresado en el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local y a la voluntad del legislador constituyente que en la exposición de motivos de la vigente Constitución proclama la voluntad colectiva de “Colaborar al fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de cooperación eficaz entre todos los pueblos de la Tierra.”

FONT MONCLUS et alter⁷

Además la LCID en este precepto va más allá de atribuir competencias en la materia:

- a) por una parte al decir “Que se realice desde CCAA y Entes locales...” como se ha dicho les está reconociendo y confirmando y por tanto atribuyendo competencias.
- b) A la vez lo que hace además es reconocer que los ciudadanos “locales y autonómicos” son solidarios y lo manifiestan y exteriorizan (a través de sus sociedades dice la ley), y, al hacerlo, la ley estatal está reconociendo expresamente que hay un interés relevante de la sociedad local, es decir de los ciudadanos, en la materia. Consecuentemente la ley está reconociendo que la cooperación internacional para el desarrollo es una materia que afecta directamente al círculo de los intereses locales, por lo que de conformidad con el artículo 137 de la Constitución (que declara la autonomía local “Para la gestión de sus intereses”) y al artículo 2 de la LRBRL (que señala “Deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda”), les reconoce la competencia, y que aunque no le atribuyera directamente competencias, como hace, debería hacerlo porque existe un interés local en la materia expresamente reconocido en norma con rango de ley Estatal.

La atribución competencial a las CCAA y entidades locales se configura, se norma y se delimita por la remisión que hace el propio artículo 20 de la LCID, a otros preceptos de la ley y a las directrices del Congreso de los Diputados, ahora también al someterla a la reciente Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado. No solo se declara y reconoce la competencia sino que, por la remisión a los principios, las directrices del Congreso de Diputados, etc. se configura plenamente y se regula el ejercicio de la competencia en esta materia, sometiéndola a todos esos requerimientos.

No puede el legislador estatal en la modificación de la LRBRL, efectuada por la LRSAL, desconocer:

⁷ FONT MONCLUS et alter 2014, 19.

- a) El contenido de la autonomía municipal, que aunque como ha declarado el Tribunal Constitucional no es soberanía, sí que supone el derecho a participar en la gestión de sus propios intereses (artículo 137 de la Constitución) y conforme a la Carta Europea de la Autonomía local, es el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.
- b) Que la competencia sectorial de las Comunidades Autónomas, supone otro límite que el legislador estatal tampoco puede desconocer, en los términos señalados más arriba y
- c) Que nada se opone, que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias puedan atribuir más competencias propias a los municipios de su territorio, aunque no figuren en el listado del artículo 25 de la LRBRL.

“la competencia exclusiva no es sobre un listado cerrado sino solo sobre algunas materias en que las leyes autonómicas y estatales han de atribuir competencias⁸.”

- d) Que no toda la legislación básica estatal que afecta a las entidades locales se contiene en la LRBRL. También otras leyes estatales pueden establecer normas básicas que afecten a los entes locales.
- e) El contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España.

Hay que tener en cuenta no obstante que:

“La complejidad de nuestra sociedad aconseja aplicar un enfoque de gobernanza a la autonomía local con el fin de integrar de una manera más efectiva a los numerosos y dinámicos agentes públicos, privados y sociales en la actividad pública local. Para lograrlo es necesario poner mayor énfasis en la colaboración y la gestión participada de esos agentes y que los poderes públicos asuman que ya no es posible satisfacer las necesidades de los ciudadanos sin contar con ellos.”

ARENILLA SAEZ, MANUEL⁹

La configuración conjunta de esas normas (art 25 y 7.2 LRBRL) con el art. 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, nos lleva a afirmar que siguen estando vigentes las normas con rango de ley, estatales y autonómicas, que contengan competencias municipales en materias distintas a las recogidas en este artículo, lo que también es clave para entender el auténtico alcance de la LRSAL.

Cositalcr 2014¹⁰

3. EL NUEVO MARCO COMPETENCIAL: LA CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

El nuevo artículo 7 de la LRBRL en la redacción que le da la LRSAL, clasifica las competencias locales en propias, delegadas y en otras diferentes de unas y otras, que no denomina. Las propias son las que mediante norma con rango de ley se atribuyan; las delegadas, las que le deleguen, es decir son competencias de otros que ejercerán en su nombre y bajo la dirección del delegante. Finalmente, esa otra tercera categoría para cuyo ejercicio se precisará de dos informes vinculantes: a) uno económico que acredite que no se pone en riesgo la hacienda local y b) otro donde se señale la inexistencia de duplicidades y aunque esta tercera categoría no son competencias delegadas, también deberán ejercerse (realizarse dice la ley), en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Locales.

En realidad no hay tres categorías sino dos. Las competencias propias y las que no son propias porque son de otros sujetos, pudiendo ejercerse estas últimas por delegación en sentido estricto o bien por una delegación que podríamos denominar inversa, es decir no se delega por el titular sino que se solicita por quien quiere ejercerla, que además si se le acepta, al contrario de lo que ocurriría con la delegación en sentido estricto es quién asume el coste. Es una delegación rogada, a la que se accede si quién la solicita dispone de capacidades y recursos, porque lo de la duplicidad es en muchos casos difícil de acreditar.

El artículo 7 en relación con el art. 25 de la LRBRL restringe al menos formalmente, lo que hasta ahora hemos entendido como autonomía local.

8 JORDI CASES, 2014, 105.

9 ARENILLA SAEZ, 2015, 7.

10 COSITALCR 2014, 3.

Las competencias propias, pese a que se afirma que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, se dice también que en este ejercicio es necesario atenderse siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las competencias delegadas, siguen el régimen de las delegaciones, el delegante determinará como se ejercen y además preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Se afirma que la delegación deberá ir acompañada de la correspondiente financiación. Aunque no se dice de suficiente, sino correspondiente y además que no podrá suponer mayor gasto para las administraciones. La ley es cierto prevé firmes garantías para el ente local en cuanto al pago de los compromisos por el delegante.

Finalmente las otras competencias distintas de las dos anteriores, dejan poco margen a la autonomía, porque se las somete, al requisito de disponer de recursos, a no comprometer la sostenibilidad financiera del resto de la hacienda municipal y finalmente a que se emitan informes (vinculantes), por la administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la que ejerza la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera.

Es cierto que en el marco anterior a la LRSAL había también competencias propias, y otras a las que se les denominó impropias y también se producían delegaciones y que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas distribuían y regulaban competencias locales, pero el marco de actuación para los entes locales era mucho más amplio y el respeto a la autonomía local mucho más claro. Algunos excesos en asumir competencias sin recursos, que ciertamente se llevaron a cabo por algunos entes locales puntualmente, creo que no debieron dar lugar a esta regulación, sin duda más restrictiva. Ahora, en la nueva regulación todas las competencias están profundamente “participadas” por las Comunidades Autónomas y el Estado.

Los excesos debieron resolverse con controles, singularmente judiciales y sólo respecto a los contraventores.

4. LAS COMPETENCIAS PROPIAS MUNICIPALES

La redacción actual del artículo 25.1, dice ahora que “1. El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”

La anterior redacción no incluía el párrafo: “En los términos previstos en el artículo”, por lo que si existía interés municipal y ello contribuía a satisfacer alguna necesidad o aspiración de la comunidad, unido a la fórmula general contenida en el artículo 2 de la LRBRL el municipio podía considerar que tenía competencias sobre una concreta materia, porque no era difícil fundar la existencia de competencia en alguna de las que enumeraba el artículo 25.2 de la LRBRL e incluso en algunas que no figuraban.

Se decía que solo la Ley determinaba las concretas competencias en las materias del apartado 2, pero ya la ley 7/1985 en ese primer párrafo estaba reconociendo o atribuyendo competencias, genéricamente pero competencias.

Ahora en la nueva redacción, los términos de configuración de esas competencias propias serán las que se atribuyan de entre las materias del apartado 2 y además se sometan a los requisitos que se contienen en los apartados 3, 4 y 5 siguientes del precepto que señalan:

“3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

Por tanto, a partir de ahora, las competencias propias “en las materias enunciadas” las determinarán las normas con rango de ley material (autonómicas o estatales), las cuales deben valorar si es conveniente o no la implantación de servicios locales en atención a los principios que enumera, deberán valorar el impacto económico sobre las Administraciones afectadas, y deberán prever los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera.

“No hay que olvidar que las Comunidades Autónomas pueden “elevar” en su territorio los estándares estatales de autonomía local. De hecho, varias de ellas incluyen en su legislación de régimen local títulos competenciales generales o competencias complementarias similares a las del artículo 28 de la LRBRL derogado.”

SALAZAR BENITEZ, OCTAVIO¹¹

Nótese que el artículo 25.2 no atribuye competencias, sino que dice que en esas materias se atribuirán competencias y que las competencias que se atribuyan en esas materias serán propias. O dicho de otro modo, las materias enumeradas no facultan a los municipios por sí sólo para intervenir en esas materias, deberá ser una ley autonómica o estatal la que atribuya la concreta competencia sobre cada materia, dentro del marco de esta ley, tal y como se ha señalado por la STC citada 214/1989. Además tampoco dice este precepto que las únicas competencias propias serán las que enumera.

“Tras una cierta desorientación inicial, en estos momentos (a pesar del Consejo de Estado y de la opinión de un sector minoritario de la doctrina) puede concluirse que las competencias municipales son aquellas atribuidas expresamente por el legislador sectorial estatal o autonómico, según el sistema interno de distribución de competencias entre el estatal o autonómico, según el sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas. Esta tesis, no sin resistencias iniciales, se ha terminado por imponer en el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.”

Jiménez Asensio¹²

5. LA FALTA DE UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA GENERAL

A la entrada en vigor de la LRBRL en 1985, los entes locales venían ejerciendo sus competencias en el marco de la legislación vigente que en muchos casos era la preconstitucional. Para conectar entonces la vieja con la nueva legislación y dar tiempo para la transición entre las anteriores normas y las que había que dictar conforme al apartado 25.2 de la Ley 7/1985, la disposición transitoria segunda estableció “Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos... 25, apartado 2 y 36 de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, Las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley. Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”. El artículo 28 (suprimido ahora por la LRSAL) facultaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas.

La modificación mediante la LRSAL de la LRBRL sin embargo, no ha previsto el régimen transitorio general de la aplicación de las modificaciones que introduce que hubiera sido necesario, singularmente en este campo de las competencias, lo que no impidió que la norma entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Es cierto que si hay disposiciones transitorias pero solo respecto a algunas materias.

“Los problemas... Parten especialmente de la inexistencia de un sistema o régimen transitorio de competencias municipales o de adaptación al sistema anterior a los presupuestos del nuevo. La LRSAL, queriendo o sin querer, ha establecido un antes y un después del régimen de competencias municipales, pero con dos mundos o ámbitos sin conexiones aparentes...”

Jiménez Asensio¹³

No es posible considerar que está vigente la disposición transitoria de la ley 7/1985, porque aquella hay que entenderla referida a las situaciones que modificaba la propia LRBRL en 1985, lo cual viene reforzado porque en aquellos aspectos que el legislador ha querido regular la transitoriedad lo ha hecho (salud, educación y servicios sociales entre otras).

¹¹ SALAZAR BENITEZ, OCTAVIO 2015.

¹² JIMENEZ ASENSIO, 2014.

¹³ JIMENEZ ASENSIO, 2014.

Conforme al artículo 2.2 del código civil “2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

La disposición derogatoria de la Ley 27/2013 establece “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido”.

Con esta disposición derogatoria alguien podría entender, respecto a las competencias, que todas las normas que se refieran a materias o actividades no previstas en la propia ley tal y como resulta de la modificación operada por la LRSAL, habrían quedado sin efecto, y en este sentido como, entre otras, la Cooperación Internacional para el Desarrollo no figura en el listado del artículo 25.2 actual como propia municipal, solo podría ser ejercida o como delegada o como distinta de las delegadas o propias y para su ejercicio se precisarían de las autorizaciones a que se refiere el artículo 7.4. Esta norma habría derogado no sólo la anterior regulación contenida en la LRBRL, sino también toda la contenida en la legislación sectorial autonómica y estatal que no encontrara su reconocimiento en la modificación de la LRBRL, lo que incluiría no sólo a las materias excluidas ahora del apartado 2 del artículo 25 de la LRSAL, sino a todas las leyes sectoriales autonómicas y estatales que no se dictaran conforme a los requisitos 3. 4 y 5 del artículo 25 citado. Es decir la práctica totalidad de las competencias que actualmente desempeñan las entidades locales, porque estos últimos apartados introducen exigencias que antes no estaban vigentes.

Si admitiéramos esta interpretación, como se ha dicho, ello no solo afectaría a las competencias en Cooperación internacional para el Desarrollo, sino a muchas otras competencias ahora desarrolladas o ejercidas por las entidades locales que les fueron atribuidas, en el marco de la legislación anterior a la modificación de la LRSAL mediante normas con rango de ley dictadas por el propio Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y además afectaría a materias de la competencia de las Comunidades Autónomas asumidas en sus propios estatutos de autonomía y que por el principio de la competencia son indisponibles para el legislador Estatal ordinario.

La inexistencia de una disposición transitoria general en la LRSAL para la aplicación de la norma, que hubiera sido deseable en términos análogos a los de la que se dictó en 1985, unido al alcance de la disposición derogatoria, hacen necesario:

En primer lugar es importante señalar que el artículo 25 de la LRBRL no dice que las únicas competencias que serán propias de los municipios serán las que figuran en el apartado 2, sino que en todo caso las que se atribuyan en esas materias serán competencias propias...” Por tanto no niega que haya, ni tampoco que pueda haber, más competencias que se ejerzan como propias, sino que en estas materias se ejercerán competencias y que las que se atribuyan en el futuro de las del listado serán también propias y deberán someterse ahora a más requisitos para que garanticen la sostenibilidad y la estabilidad financiera (los apartados 3 y siguientes).

“El primero de los puntos a determinar en este nuevo mapa de competencias municipales es si el catálogo de materias recogido en el artículo 25.2 de la LRBRL, es de naturaleza abierta o cerrada. Ese término... De “en todo caso” parecería indicarnos que no se trataría de una relación cerrada y la remisión a la legislación autonómica también parecería decirnos que, a través de esta vía, podría ampliarse dicho catalogo.”

De Diego Gómez¹⁴

La ley entró en vigor a todos los efectos incluido el de las competencias el día 31 de diciembre de 2013 y es aplicable desde esa fecha y no antes. El principio Constitucional de irretroactividad de las normas no favorables impide su retroactividad (en este caso no es difícil admitir que deben entenderse no favorables aquellas disposiciones de la ley que limiten la autonomía municipal para la gestión de sus intereses declarado en el artículo 137 de la Constitución). Por tanto la nueva regulación, solo es aplicable respecto a las leyes sobre las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LRBRL modificado que se dicten con posterioridad a su vigencia, y correlativamente que subsistirán las normas contenidas en las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas dictadas con anterioridad a su vigencia en el marco de sus respectivas competencias, estuvieran o no en el listado. Todo ello sin perjuicio de que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan por una parte eliminar totalmente competencias que no figuran ya en el listado del artículo 25.2 LRBRL, o regular de modo diferente las que continúan en el listado. Pero la modificación operada por la LRSAL no es retroactiva.

14 DE DIEGO GOMEZ, ALEJANDRO, 2014.

A la entrada en vigor de la LRSAL los municipios ejercían:

- a) Competencias atribuidas por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades autónomas de las materias incluidas en el listado del artículo 25. 2. de la LRBRL.
- b) Competencias atribuidas por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas de materias no incluidas en el listado del artículo 25.2. de la LRBRL.
- c) Competencias asignadas por normas de rango inferior a la ley atribuidas por el Estado o las Comunidades Autónomas, estuvieran o no dentro del listado.
- d) Actividades no atribuidas por norma Estatal o Autonómica alguna.
- e) Actividades complementarias de las de otras Administraciones al amparo del artículo 28.

Con respecto a dichos grupos de competencias:

- La LRSAL no ha afectado a las competencias a que se refirieren los apartados a) y b) anteriores. En el caso del apartado b) porque la cláusula del artículo 25.2 de la LRBRL es abierta. “En todo caso” en esas materias, pero no excluye otras. Basta que sea “en los términos “de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es decir norma con rango de ley.
- En el caso del apartado c) las competencias que se hayan atribuido por norma con rango inferior a la ley de las del listado del art. 25.2, deben considerarse inválidas, por contrarias al principio de legalidad exigido tanto antes como ahora por el artículo 25. Aunque aquí podríamos encontrarnos con algunas singularidades, como por ejemplo las que se ejercen atribuidas por acuerdos o convenios. O por normas reglamentarias en desarrollo de leyes formales que si atribuyen las competencias.
- En cuanto a los apartados d) y e), en esos casos se habla de realizar actividades y prestar servicios públicos y no de ejercer competencias. Esta diferencia es importante. Las competencias facultan para realizar actividades y prestar servicios, pero no al revés. En el caso del apartado d) el artículo 25.1 de la LRBRL en su anterior redacción se configuraba como una norma básica estatal que atribuía directamente la posibilidad de realizar actividades a los municipios. Esta norma ahora desaparece por lo que si le afecta la disposición derogatoria hacia el futuro pero existen cuanto menos dudas respecto a las actuaciones que se realizan a su amparo y que fueron reguladas por el propio municipio con anterioridad a la LRSAL y están vigentes. Estimamos que las que han sido asumidas reglamentariamente a través de ordenanza por el propio municipio en todo caso subsistirían y respecto al resto deberían examinarse una a una.. El artículo 25.1 LRBRL en su anterior redacción era una norma que facultaba al municipio para realizar actividades. Si se realizaban sin más, es posible entender que esas actividades ya no encuentran cobertura jurídica si no figuran en el listado del artículo 25, pero si al amparo del precepto se estableció una ordenanza, esta jugaría aquí un papel semejante al de la ley necesaria para atribuir competencias por las CCAA y el Estado y no sería difícil entender que están vigentes.
- En el caso del apartado e) no hay duda alguna, lo que se disponía en el artículo 28 era la posibilidad de realizar actividades complementarias, y por tanto la derogación elimina esa facultad a los municipios. Ya no hay título jurídico para realizar esas actividades complementarias actualmente más que por la vía de la delegación o del artículo 7.4. En cualquier caso, será necesario examinar una a una las actividades y comprobar cuantas de las actividades del apartado d) no pueden considerarse incluidas a la vez en el apartado e) o en normas autonómicas.

La disposición derogatoria de la LRSAL hay que interpretarla en el sentido de que quedan derogadas las disposiciones que se opongan a o contradigan lo en ella establecido conforme a lo señalado¹⁵.

Singularmente deben considerarse derogadas aquellas normas en que la propia LRSAL concrete o excluya una competencia. Aunque con una técnica defectuosa, así debe ser considerado el listado de las competencias que se pueden delegar del artículo 28, porque sin son delegables es que no son ya locales, sin perjuicio de que pudiera tratarse en algún caso de competencias autonómicas indisponibles por el legislador ordinario estatal que estaría aquí invadiendo competencias de las Comunidades Autónomas, aunque pronunciarse sobre esto no sea objeto de esta reflexión.

Aquellas competencias que se atribuyeron por leyes estatales o autonómicas a los entes locales al amparo de las materias que figuraban expresamente en la anterior redacción del artículo 25.2 y que también figuran

¹⁵ Conforme al artículo 2.3 del Código Civil. Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario, por lo que no pueden retrotraer sus efectos, salvo que así se disponga expresamente.

ahora deben considerarse como propias municipales, incluidas aquellas competencias que se otorgaron en virtud de “la materia” contenida en el genérico apartado 1 del artículo 25 contenidas en una disposición (reglamento u ordenanza) local¹⁶ y con el mismo motivo aquellas otras materias que se atribuyeron o reconocieron por leyes sectoriales sobre cualquier materia, aunque no estuvieran en el listado de materias del artículo 25.2, como es el caso de las atribuidas por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre otras muchas.

El nuevo listado de materias del actual artículo 25.2 LRBRL ha eliminado algunas de las contenidas en la anterior redacción y añadido otras.

- a) Sobre las que elimina, esa sola desaparición no supone que queden sin efecto las atribuciones efectuadas por normas con rango de ley por el Estado o las Comunidades Autónomas, sino que se ha eliminado su carácter básico de garantía de la autonomía municipal respecto esa materia. La legislación sectorial que atribuyó las competencias sigue estando vigente, si bien, ahora el legislador autonómico o estatal puede derogar las competencias otorgadas al haberse eliminado la exigencia que se le atribuyan competencias en esas materias.
- b) Respecto a las materias que añade la nueva ley, y también respecto a las anteriores que se desarrollen a partir de su entrada en vigor, ahí es aplicable plenamente la nueva regulación. El legislador sectorial deberá atribuir competencias en esas materias y además hacerlo con la observancia de todos los requisitos del artículo 25.

Hay que tener en cuenta que las leyes tanto las de régimen local, como las sectoriales de las Comunidades Autónomas han atribuido durante la vigencia de la LRBRL, muchas competencias a las entidades locales y lo han hecho en el marco de las competencias reconocidas por sus Estatutos de Autonomía y que por tanto estas competencias subsisten en la actualidad, pese al tenor de la adicional tercera de la LRSAL que señala que la regulación es aplicable a todas las Comunidades Autónomas, porque lo será o no en la medida en que respete la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como se ha señalado una cosa son las materias del artículo 25.2 y otra las competencias. Lo que se dice, consecuentemente con el artículo 2 de la LRBRL, que garantiza el derecho a intervenir en los asuntos que les afectan, es que en todas esas materias los municipios deberán ejercer competencias, y éstas tendrán la naturaleza de propias. Pero las concretas competencias que deberán ejercer de las relacionadas serán aquellas que una norma con rango de ley les atribuya, siempre que se dicten en el marco de sus competencias por el Estado o por las Comunidades Autónomas.

Si interpretáramos la disposición derogatoria literalmente, deberíamos efectuar una revisión de todas las competencias atribuidas a las entidades locales, y considerar derogadas a) todas las atribuidas en el marco de las materias que, aun estando en el listado del anterior y del actual artículo 25.2 de la LRBRL no se hayan dictado con los requisitos de los apartados 2, 3 y 4 de la redacción actual y b) y también todas aquellas que no figuraban en el listado anterior ni en el actual, y se asignaron sin las previsiones relativas a los recursos y/o autorizaciones necesarios. Ello no es así.

Del tenor literal de la disposición derogatoria resulta que:

Los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25, se refieren al futuro, es decir a que las competencias que dentro de esas materias se atribuyan después de su entrada en vigor lo serán solo por ley y deberán contener las previsiones sobre la conveniencia, y acompañadas de la memoria económica, y la garantía de que no se produce una atribución simultánea. Por tanto no se está refiriendo a las situaciones nacidas con anterioridad que subsisten. Claramente subsisten todas aquellas que se referían a materias que también estaban relacionadas en el artículo 25.2 de la LRBRL anterior a la modificación. Así todas las atribuciones efectuadas por Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto a materias del listado del artículo 25.2, tanto en su redacción anterior, como en la actual entiendo no hay duda que subsisten actualmente porque no han sido modificadas.

¹⁶ Las competencias atribuidas mediante norma con rango de ley por el Estado o la CCAA atribuyendo competencias en materias del anterior artículo 25.2 están vigentes conforme a lo razonado más arriba. El artículo 25.1 atribuía directamente al municipio la capacidad de identificar y asumir actividades cuando este considerara que concurrían las circunstancias señaladas, las cuales derivan directamente del artículo 2 de la LRBRL. Así pues cuando se trataba solo de la realización de actividades singulares, al amparo del actual artículo 25.1 la nueva regulación impide continuar realizándolas porque ha sido derogado, pero cuando este desarrollo se incluyó en una ordenanza aprobada durante la vigencia del anterior artículo 25.1, se le ha dado un valor equivalente al que tiene la ley autonómica o estatal atribuyendo competencias en las materias que figuraban en la anterior relación del artículo 25.2 de la LRBRL o incluso en otras que no figuraban. Por tanto y sin perjuicio de que hay que examinar cada materia concreta estimamos que es posible efectuar esta interpretación, que no se extendería por ejemplo a la realización de actividades complementarias, cuyo título jurídico sería no el 25.1 sino el 28 de la anterior LRBRL.

Igualmente, las competencias que se atribuyeron con normas con rango de ley fundadas en el artículo 25.1 en la redacción anterior, subsisten también. Lo mismo puede decirse respecto a las asumidas por los propios municipios en normas reglamentarias al amparo del artículo 25.1 y respecto a las restantes asumidas por los municipios sin norma habilitante alguna la cuestión es más compleja. En principio no, aunque la inexistencia de transitoriedad hace que deba examinarse la cuestión con cuidado.

Respecto a las materias y competencias o actividades que han resultado afectadas por la modificación introducida por la LRSAL, esta entró en vigor ya, inmediatamente, pero necesariamente debe producirse una transitoriedad de facto. Hay previsiones presupuestarias y también personal y medios en funcionamiento y previsiones que, como en el caso de la coordinación de los servicios del artículo 26 por las Diputaciones, en tanto no se establezcan las normas coordinadoras y se adopten las oportunas medidas deben continuar atendándose conforme la interpretación expuesta más arriba.

Las competencias que expresamente enumera ya el artículo 27, como que pueden delegarse, suponen que el legislador no las considera ya competencias municipales, así resulta al decir que podrán ser delegadas, pero mientras no se delegan ni asumen por la Comunidad Autónoma o el Estado, de facto hay que continuar prestándolas. Todo ello sin perjuicio de que alguna de las competencias que se declaran como delegables, puedan en realidad ser competencias indisponibles para el legislador estatal, al tratarse de competencias sectoriales atribuidas por los Estatutos de Autonomía, extremo cuya declaración corresponde al Tribunal Constitucional.

“La aplicación ‘retroactiva’ de las previsiones del artículo 7.4 a situaciones preexistentes plantea objeciones formales y materiales o estrictamente jurídicas, frente a otras que se pueden encuadrar en el plano de la razonabilidad y de la eficiencia.”

Martin Pérez¹⁷

6. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LAS ENTIDADES LOCALES

La Ley 23/1988 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, vigente actualmente establece en su artículo 20:

“1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2. a del capítulo I de la presente Ley.

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”.

Igualmente las Leyes de Cooperación Internacional para el desarrollo, dictadas por las Comunidades Autónomas reconocen a los entes locales como actores de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La competencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo al no estar incluida en el listado de materias del artículo 25.2 de la LRRL algunos la han considerado, del tercer grupo del artículo 7, es decir distinta a las propias o delegadas. Para las de este grupo se establece en el apartado 4 del citado precepto que:

“4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

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

Si se tratara de una competencia que se comenzara a desempeñar ahora por los entes locales, y no se hubiera dictado la LCID ni ninguna ley por la Comunidad Autónoma, efectivamente, estaríamos en el supuesto de este apartado y serían necesarios esos informes vinculantes previos al ejercicio.

17 MARTIN PEREZ, 2014.

“... la cooperación internacional al desarrollo promovido desde las administraciones locales no es una actividad administrativa de nueva implantación ni de carácter marginal o secundario. Responde al ejercicio del derecho de cooperación expresado en el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local y a la voluntad del legislador constituyente que en la exposición de motivos de la vigente Constitución proclama la voluntad colectiva de “Colaborar al fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de cooperación eficaz entre todos los pueblos de la Tierra.”

FONT MONCLUS¹⁸

No obstante, la Cooperación Internacional para el desarrollo es una competencia atribuida con anterioridad a los entes locales, mediante ley formal y antes ya fue asumida por los entes locales, al amparo del anterior artículo 25.1 de la LRBR y normas autonómicas, además de que como hemos visto la regulación introducida por la LRSAL no se refiere a las situaciones que nacieron al amparo de la anterior normativa. Por ello la competencia en Cooperación ha sido otorgada por una ley sectorial, ha nacido con anterioridad y está vigente en estos momentos respecto a los municipios y demás entes locales.

No se trata de una competencia atribuida por una norma básica al no figurar la materia en el artículo 25.2 anterior ni en el actual de la LRBR ni una competencia obligatoria, incluida en el artículo 26 de la LRBR, por lo que podrá o no prestarse por el ente local, y es una competencia disponible para el legislador Estatal, salvo en los supuestos en que alguna Comunidad Autónoma la ha incluido como competencia en sus Estatutos. Es una competencia voluntaria (ejercida bajo su responsabilidad dice la LCID) y obviamente habrá de someterse a la ley de Sostenibilidad y Estabilidad presupuestaria. Pero en estos momentos es una competencia local, porque la redacción del artículo 25.2 de la LRBR dice que ejercerán, en todo caso como competencias propia las que enumera. No dice que se ejercerán exclusivamente esas como competencias propias, ni tampoco que solo esas competencias sean propias sino que tal y como se ha dicho más arriba, esas las ejercerá como propias, pero puede haber otras que se ejerzan también como propias, también anterior a la modificación. La CID es una competencia propia.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es una competencia que el legislador estatal en la LCID, como se ha señalado, lo que hace es reconocer la incardinación de la competencia en Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto de las CCAA como de los entes locales, en la expresión solidaria de sus sociedades, y al hacerlo, reconoce expresamente el interés local, en esa materia y eso sí, señala que su ejercicio se efectuará bajo su responsabilidad añadiendo otros requisitos para ello, y por tanto le atribuye la competencia y le reconoce el derecho a intervenir en esa materia lo hace expresamente y además establece una regulación de este ejercicio.

Alguna interpretación consideró que si un Ayuntamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL viniera ejerciendo competencias distintas de las que la LRSAL enumera como materias propias o delegadas y deseara seguir haciéndolo, debería promover el oportuno expediente al amparo del artículo 7.4 de la LRBR para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De aceptarse esto, ello afectaría a la CID.

Como se ha puesto ya de manifiesto, discrepo de esa interpretación, por las razones ya expuestas más arriba. Lo que hace esa interpretación no es aplicar la norma a partir de su vigencia sino que la aplica retroactivamente, porque se pretende aplicar a una actividad que se está realizando, al amparo de una ley vigente dictada anteriormente y que no ha sido derogada. Podría admitirse esta retroactividad respecto a actividades o servicios que se estuvieran prestando, sin título jurídico alguno o aunque tuvieran título este no estuviera contenido en una norma estatal o autonómica con rango de ley, pero no así en el caso de que haya una ley que haya atribuido esa competencia, como es el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que además de fundamentarse en la genérica atribución competencial del anterior artículo 25.1 lo hacen en normas estatales y autonómicas vigentes e incluso en pronunciamientos de organismos internacionales.

“No podemos obviar referirnos a un buen número de pronunciamientos internacionales entre los cuales se destaca la importancia y el creciente rol de los municipios en el trabajo por la cooperación, la paz y los derechos humanos. Entre otros, la Conferencia de Florencia sobre Ciudad y Cooperación para el desarrollo (1983); 1a Conferencia Europea de Colonia sobre Ciudades y Desarrollo (1985) que hacía ‘...una llamada a las autoridades locales para que apoyen y estimulen los intercambios de cooperación Norte/ Sur, junto con las ONG’, considerando este proceso de descentralización

¹⁸ FONT MONCLUS et alter, 2014, 19.

como un punto de partida —y reto— para incrementar la sensibilización de la opinión pública hacia una mayor comprensión de los problemas Norte/ Sur; la Carta de Berlín (1992) y su Plan de Acción, recogido en el documento “Iniciativas Locales para el Desarrollo Sostenible.”

FONT MONCLUS et alter¹⁹

El artículo 25.2 de la LRBRL en la redacción dada por la LRSAL, lo que hace es relacionar las “materias” en que podrán atribuirse competencias a los municipios, no atribuye el las competencias, sino que señala el cauce y el contenido para otorgarlas, por eso no cabe entender que ese precepto está derogando normas vigentes que sí otorgan competencias y además lo hicieron conforme al ordenamiento jurídico vigente cuando se dictaron.

Por todo ello se estima que las entidades locales mantienen la competencia actual en materia de cooperación internacional para el desarrollo, reconocida por la LCID y por las leyes de las Comunidades Autónomas, debiendo obviamente someterse en su ejercicio a la normativa actual, es decir a la LCID estatal, a la de la correspondiente Comunidad Autónoma y obviamente a la ley de Sostenibilidad y Estabilidad Presupuestaria.

El contenido del artículo 10.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España, refuerza la interpretación que se mantiene, al establecer: “Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las Entidades de otros Estados” viene a apoyar la interpretación que se efectúa porque en virtud de este tratado las entidades locales están facultadas para cooperar, y la ley ha de establecer las condiciones, lo cual hace muy claramente el precepto transcrito (artículo 20 LCID).

“La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), recoge la solidaridad como un derecho, y la cooperación municipal como una obligación, documento aprobado por más de 400 ciudades en toda Europa, Instituto de Derechos Humanos de Cataluña <http://www.idhc.org/cat>.”

FONT MONCLUS et alter²⁰

Alguna interpretación intermedia, entiende que, los servicios obligatorios del artículo 26 LRBRL son ya competencias propias para cada tramo de población y que, se pueden considerar también propias, las competencias atribuidas por norma con rango de ley por el Estado o la Comunidad Autónoma, sobre las materias contenidas o no en el artículo 25.2 actual siempre que esta atribución sea concreta y clara. Es decir, no una atribución genérica o inconcreta. En este sentido la Cooperación Internacional para el Desarrollo municipal y autonómica, contiene no solo una atribución competencial clara sino que la ley delimita su ejercicio por los entes locales, mediante una regulación amplia en la LCID, que establece no solo que se puede realizar CID sino además su regulación, incluida la de la sostenibilidad, al decir autonomía presupuestaria.

“Mientras tanto (se clarifican las competencias) y el mientras tanto puede ser largo, hay que gestionar inteligentemente la contingencia y evitar o eludir en la medida de lo posible los problemas (o, al menos amortiguarlos), buscando interpretaciones coherentes, sistemáticas, razonables y con sentido común, que se integren en el sistema de régimen local vigente...”²¹

En cualquier caso si aún pese a lo anterior hubiera de algún modo que pronunciarse sobre la inexistencia de duplicidad o cualquier otra cuestión, se estima que el Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación (en adelante MAE) no debería tener ninguna dificultad en dictar una disposición general que declarara esta circunstancia respecto todas las entidades locales, porque desde luego la duplicidad, también es conforme figura en la norma un concepto jurídico indeterminado quizás podría predicarse o aparecer la duplicidad en cuanto a actuar en un concreto territorio, en un concreto proyecto que colisionara con otro en ejecución o planificado por otros actores, pero las necesidades en el ámbito de la cooperación para el desarrollo son tan amplias que no hay duplicidad. En cualquier caso, esta puede ser una muy buena ocasión para profundizar en la coordinación de las acciones de cooperación internacional para el Desarrollo que se lleven a cabo por las Comunidades Autónomas y los entes locales. Este es un camino ya iniciado o intentado por algunas experiencias como el Programa Municipia y que sería muy fácil retomar.

“A modo de conclusión, y por todo lo expuesto, no se considera aplicable el artículo 7.4 de la LRBRL que se solicita para el desenvolvimiento de la cooperación Internacional para el Desarrollo

19 FONT MONCLUS ET ALTER 2014, 19.

20 FONT MONCLUS ET ALTE 2014, 20.

21 JIMENEZ ASENSIO, 2015.

por parte de las entidades locales; siendo, necesario, por el contrario, la comunicación previa de las actuaciones que se pretendan realizar a los órganos autonómicos y estatales con funciones de coordinación sobre la acción exterior, para así propender al aseguramiento de que sean conformes a los principios, fines, objetivos y áreas prioritizadas en la planificación”.

DGAL Junta Andalucía²²

Por lo tanto y como conclusión hay que señalar:

- a) Que la Ley 27/2013 LRSAL no ha afectado a la competencia ni al ejercicio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de los municipios y demás entes locales y por tanto que es una actividad que puede ser ejercida actualmente conforme a lo establecido en el artículo 20 de LCID y leyes autonómicas respectivas.
- b) Que se trata de una competencia propia que además de atribuida por el legislador estatal, en el artículo 20 de la LCID, ha sido reconocido el interés local en este precepto, al conceptuarla “como expresión solidaria de sus sociedades” y al hacerlo así ha reconocido la existencia de un interés propio en Cooperación Internacional para el Desarrollo tanto de las CCAA como de los entes locales.
- c) Que consecuentemente y conforme al artículo 2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril RBRL, al reconocer ese interés propio y tratarse de un asunto que afecta directamente al círculo de sus intereses (la sociedad local) los municipios y demás entes locales tienen derecho a intervenir en esta materia y por tanto a ostentar competencias en ella.
- d) Otra cosa es el alcance de estas competencias, que obviamente se ejercerán con autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad debiendo respetar las directrices básicas y líneas generales establecidas por el Congreso de los Diputados, la colaboración con otras entidades y el máximo respecto a los recursos públicos e inspirándose en los principios objetivos prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la presente Ley.
- e) Para concluir, se trata de una competencia no obligatoria, cuyo ejercicio, al igual que el resto de competencias municipales se somete a la Ley Orgánica de Estabilidad y Sostenibilidad Presupuestaria.

“La Ley (27/2013) sigue plenamente vigente, demostrando sus ineffectividades que para las grandes reformas es preferible el consenso a la unilateralidad. Que cuando no se plantean en términos positivos, sino bajo la presión de una extrema urgencia, no persisten en el tiempo. Que en España los municipios son anteriores al Estado, A las Comunidades Autónomas y a las Diputaciones provinciales. Que la autonomía es fuerte y resistente por sus bases democráticas. Que no es nada fácil “racionalizar” la Administración Local.”

Ribero Ortega²³

No obstante lo anterior, el abogado del Estado del MAEC ha emitido un informe, en 10 de diciembre de 2014, que ha sido ratificado por el abogado general, que concluye:

“El nuevo modelo competencial de las entidades locales definido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, determina que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, las entidades locales que, al margen de la técnica de delegación de competencias prevista en el artículo 27 de dicha norma pretendan realizar actividades de cooperación internacional para el desarrollo y que no tengan delegada esa competencia, deban solicitar informe previo y vinculante del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la respectiva Administración de la Comunidad Autónoma cuando ésta haya asumido competencias en esta materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.

Asimismo, deberán solicitar de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera informe previo y vinculante sobre la sostenibilidad financiera de la competencia. En el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana, la elaboración del referido informe corresponderá a la

²² DIRECCION GENERAL ADMINISTRACION LOCAL JUNTA DE ANDALUCIA, 2014.

²³ RIVERO ORTEGA, 2015, 8.

Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de tutela financiera sobre las Entidades Locales, mientras que, en los restantes supuestos corresponderá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁴.”

7. LAS COMPETENCIAS EN COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA LEY 2/2014, DE 25 DE MARZO DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO. CUESTIONES PUNTUALES.

La Ley 27/2013 LRSAL, vino a poner en duda para algunos, la facultad de los entes locales para ejercer competencias en Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuestión que en estos momentos está resuelta para gran parte de los entes locales, ya que se estima que subsisten las normas sectoriales que atribuyeron competencias con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Así como el artículo 20 de la Ley 23/1989 de Cooperación Internacional para el Desarrollo en adelante LCID, atribuyó esta competencia a los entes locales, esta subsiste actualmente al no haber sido derogado aquél precepto²⁵.

Las CCAA también tienen competencia en la materia, derivado en muchos casos de su Estatuto de Autonomía y de sus respectivas leyes y en cualquier caso del mismo artículo que la atribuye a los entes locales.

Recientemente la ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del servicio exterior del Estado (en adelante LASEE), ha venido a reafirmar la competencia de los entes locales y Comunidades Autónomas desde un ámbito más amplio: la acción exterior. Esta Ley es aplicable a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, porque la Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante CID) es acción exterior, aunque no toda la acción exterior es cooperación internacional para el desarrollo. La CID es una parte que además contiene especialidades que habrá que integrar en la acción exterior.

“En cambio, el texto (de la Ley) ... confiere una relevancia indudable en el marco de la acción exterior a la cooperación internacional al desarrollo, cuyo entronque con nuestra venerable Constitución —cuyo Preámbulo impone el desarrollo de unas ‘relaciones de eficaz cooperación con todos los pueblos de la tierra’— reconoce E incluso este compromiso parece verse reforzado en sus disposiciones pues ya en el art. 2.d) enuncia como uno de los objetivos de la política exterior de España “la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados.”

GONZALEZ VEGA²⁶

Conforme al artículo 2.2 de la LASEE: Son objetivos de la política exterior de España: d) La lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados. Con este precepto bastaría para integrar la CID en el ámbito de la Ley, aunque hay referencias todavía más concretas.

Las siguientes líneas contienen algunas opiniones de urgencia sobre cuestiones puntuales de la LASEE en relación con la CID.

El artículo 3 de la LCID sitúa a la política de cooperación internacional para el desarrollo **como parte de la acción exterior del Estado** y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. La ley de Acción y del servicio exterior del Estado, señala en su artículo 1 que su objeto es regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, **identificar los sujetos y ámbitos** de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior. Se define la acción exterior artículo 1.2.b de la LASEE (en la que como se ha dicho el artículo 3 de la LCID enmarca la Cooperación para el desarrollo) como el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, **las Administraciones públicas** y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas **competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley** y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior. Sin duda las entidades locales y las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) son administraciones públicas por lo que esta ley les es de

²⁴ Conclusiones a las que se llega, a partir de razonamientos fundados en el Dictamen Inicial del Consejo de Estado al proyecto de Ley y que ha sido superado. El informe del abogado del Estado puede verse íntegro en ver en <http://www.femp.es/files/3580-995-fichero/Dictamen%20de%20la%20Abogac%C3%ADa%20General%20del%20Estado.pdf>.

²⁵ No obstante lo anterior.

²⁶ GONZALEZ VEGA, JAVIER A. 2014.

aplicación, y no solo genéricamente sino como veremos seguidamente refiriéndose a ellas. Además la LASEE regula en el capítulo II del Título I que denomina “Ámbitos de la Acción Exterior del Estado”, donde incluye entre otros la Cooperación Internacional para el Desarrollo (artículo 24), En el artículo 14, de la misma ley, se establece que a través de los instrumentos de planificación previsto en la ley (artículo 34), le corresponde velar porque la acción exterior se dirija a lo que se considere prioritario para la política exterior, pudiendo instar la actuación de los órganos, sujetos y actores para la consecución de esos fines. Se prevé aquí la participación de las CCAA pero no de los entes locales. En base a este precepto y en concordancia con el artículo 97 de la Constitución Española de 1978, se reconoce que el Gobierno dirige la política exterior. Es más, de una lectura inicial parece desprenderse que no sólo se subordina la actuación de las CCAA a los fines de política exterior del Estado, sino que además se le puede “instar”, es decir requerir para que actúen para el cumplimiento, extremo que hay que entender en el sentido de que cuando actúen en acción exterior habrán de hacerlo conforme a los fines de la política exterior. Fines objetivos y que figuran en la Ley.

7.1. La planificación de la acción exterior, incluida la Cooperación Internacional para el Desarrollo. (Título II de la LASEE)

Se declara por la LASEE que la Acción Exterior del Estado, como elemento esencial para la ejecución de la Política Exterior, **se desarrollará en el marco de los instrumentos de planificación regulados en esta ley**, y se sujetará a los principios, directrices, fines y objetivos de dicha política (artículo 3.1 LASEE). Esta referencia por lo que afecta a la CID, debe considerarse que se refiere además de a la planificación contenida en la misma, a la que como se ha dicho se ha de someter la CID de las entidades locales y las Comunidades Autónomas, conforme a las remisiones que efectúa el artículo 20 LCID. Subsisten los Planes Directores de Cooperación, tanto del Estado como de las CCAA.

La planificación se regula en el artículo 34 y siguientes de la LASEE, que señala que la planificación y el seguimiento de la acción exterior (toda), se llevará a cabo a través de la **Estrategia de Acción Exterior y el Informe de Acción Exterior (artículo 37 LASEE)**. El informe de acción exterior viene a suprimir el Plan Anual. En este sentido, la propia LASEE modifica la LCID para eliminar la referencia al plan anual de Cooperación de la misma.

En la elaboración tanto de la Estrategia como del informe de acción exterior, se prevé que actúen las administraciones públicas, es decir las CCAA y los entes locales (artículo 35 LASEE)

Por lo que se refiere a la Estrategia de acción exterior, se configura como una súper planificación que va a incluir todos los “ámbitos de la acción exterior del Estado”, recogiendo todas las actuaciones, incluidas las de todas entidades públicas. La elaboración corresponde al MAE, e integrará propuestas de las CCAA y entidades locales. Corresponde su aprobación al Consejo de Ministros deberá ser previamente conocida y debatida en las Cortes Generales y su vigencia será de cuatro años.

En el informe Anual de Acción Exterior, se dará cuenta de la ejecución de la Estrategia, se elabora por el Gobierno y se prevé la participación de las CCAA y los entes locales entre otros. Se aprueba por el Consejo de Ministro y se publica en el B.O.E. (artículo 37 LASEE)

7.2. Los sujetos de la acción exterior (artículo 5 LASEE)

La ley hace numerosas referencias a los sujetos e incluye en la casi totalidad de sus previsiones a las CCAA y a las entidades que integran la Administración Local.

Además de las referencias a las Administraciones públicas en general entre las que sin duda se encuentran las CCAA y entidades locales, el artículo 5 señala que son sujetos de la Acción Exterior del Estado, los órganos constitucionales, **las Administraciones públicas** y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior,

7.3. Sobre la obligación de mantener informado o comunicar al MAE las actividades de Cooperación por las entidades locales

El artículo 5.2 de la LASEE establece que los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, **las entidades que integran la Administración Local** y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios **y actuaciones con proyección exterior**, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley. A la luz de este precepto, y si todavía existiera alguna, no cabe duda que las CCAA y entidades locales pueden realizar actuaciones en el exterior, actuaciones entre las que está la Cooperación

Internacional para el Desarrollo, sobre todo en cuanto que se adecúe a los requisitos exigidos por la LCID en el artículo 20, se inspire en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la LCID y se base en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, se respeten las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la citada Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos y también a lo establecido en la LASEE singularmente a la planificación prevista a través de la Estrategia que obviamente habrá de recoger la de los planes Directores de Cooperación.

Una cuestión que deberá aclararse es en que supuestos hay que informar al MAE, porque la redacción de la norma precisa de concreción al incluir un concepto jurídico indeterminado “mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con **proyección exterior**” Hay una obligación de información, pero no de toda la actividad exterior sino sólo de las acciones que se señalan cuando tengan “proyección exterior”.

Para la LASEE la Acción Exterior del Estado es el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior.

En materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo en algún foro se ha planteado a la vista del artículo 5.2 de la LASEE si debería informarse al Ministerio de todas las actuaciones, es decir de cada convocatoria de ayudas, de cada proyecto o Convenio que se apruebe o de cada proyecto que se vaya a ejecutar directa o indirectamente en el exterior por cualquier ente local, de cada viaje, visita, etc. Estimo que cualquiera que sea la forma de gestión de la Cooperación Internacional, a través de concesión de ayudas a actores de la cooperación o mediante acuerdos directos, convenios entre entes locales del Norte y del Sur, etc. no estamos en general ante actuaciones con proyección exterior. Son actuaciones en el exterior, pero “proyección” añade un plus que algunas actuaciones tendrán y otras no. Para la Real Academia de la Lengua proyección es en la cuarta de sus acepciones: “Resonancia o alcance de un hecho o de las cualidades de una persona”. Lo que supone que para tener relevancia debe tratarse de una actuación que por su visibilidad, por la relevancia de las personas o instituciones que interviene, por la cuantía de su importe, por el momento histórico o país en que se produzca, etc. exceda de lo ordinario, de lo habitual. Nuevamente los juristas nos encontramos aquí ante conceptos jurídicos indeterminados y para determinarlos, será necesario examinar cada supuesto. Sin embargo no es aventurado mantener ya que, cuando las actuaciones que se realicen o pretendan realizar se enmarquen dentro de la Estrategia de Acción Exterior y la planificación autonómica y/o Estatal, (Planes Directores) y cumplan con los requerimientos del artículo 20 LCID y de esta ley no será necesaria la comunicación. Tampoco lo sería cuando se trate de viajes o visitas ordinarias efectuadas por responsables políticos o funcionarios en el marco de la ejecución de sus políticas de Cooperación, sea directa o indirecta, siempre que se trate de políticas integradas o previstas en la Estrategia de Acción Exterior. Solo cuando se trate de viajes o visitas, en el marco de la Cooperación, que incluyan visitas y relaciones con alcaldes de grandes ciudades, gobernadores de entes subnacionales o con miembros del Gobierno de países del Sur, y éstas adquieran una dimensión más allá del propio proyecto de cooperación estimo que procedería considerar que tienen proyección exterior. Del mismo modo la suscripción de convenios para la ejecución directa de proyectos de cooperación de cuantía muy elevada, de actuaciones en lugares o materias sensibles para la política exterior, etc. podría considerarse de relevancia. Quizás fuera deseable que el Ministerio aclarara esta cuestión, que entendemos que no pasa por comunicar cualquier actuación que se realice o pretenda realizar en el exterior. Y todo ello sin perjuicio de que la necesaria coordinación de acciones de Cooperación para el incremento de su eficacia precise de mecanismos de información recíproca. Para su incorporación al informe anual de acción exterior, si estimamos que será obligatoria la comunicación.

En cualquier caso, si no se aclara por el Ministerio, mediante la oportuna disposición, las CCAA podrían elaborar un documento donde señalar que entienden por proyección exterior y además regular la forma de comunicación.

El artículo 11 de la LASEE por su parte señala que **las actividades** que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y **las entidades que integran la Administración Local** puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes, respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno. Este precepto en cuanto a la Cooperación internacional viene a reiterar el contenido del artículo 20 de la LCID, ahora referido a la LASEE.

Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

7.4. Las entidades que integran la Administración Local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas

Aunque no se dice expresamente se está declarando por el artículo 1 de la LASEE que la actuación de los entes locales está subordinada, sometida o regulada por la planificación de las Comunidades Autónomas y esta a su vez a la del Estado, lo que conduce, que en la Acción exterior y por tanto en Cooperación Internacional se prevé una planificación de arriba a abajo, los entes locales integran sus actuaciones y en su caso, su planificación en la de la CCAA y después estas a su vez en la del Estado. De este precepto deriva que las CCAA han de determinar, mediante la oportuna norma a que instrumentos de planificación de la acción exterior se han de subordinar los entes locales. Parecería que habrá de ser al plan director de Cooperación, aunque la norma parece ir más lejos y sería a la planificación de la acción exterior. De toda la acción de la que solo una parte es la Cooperación.

Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno²⁷. Corresponde en cualquier caso al **Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen** las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley (artículo 11 LASEE)

Resulta de este precepto que, el Gobierno puede regular y coordinar las actividades en el exterior de las CCAA, para garantiza lo dispuesto en esta ley, dice. Es muy posible que la norma se haya extralimitado, porque si bien es cierto que lo que es política exterior en sentido estricto es competencia exclusiva del Estado, no esta tan claro que pueda regularse toda la acción exterior, sobre todo en la amplitud con que se dice en el precepto. Quizás directrices, entendido como grandes líneas o principios básicos podrían tener cabida, pero medidas, así en abstracto, parece excesivo.

Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran **la Administración Local** podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. **Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia** (artículo 11.4 LASEE).

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará con carácter previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional. A tal efecto recabará el informe de los departamentos ministeriales competentes por razón de la materia (artículo 11.4).

No es muy comprensible jurídicamente hablar de acuerdos no normativos, y menos aún no vinculantes. Lo de no normativos puede hacer referencia a que son actos singulares, por contraposición a los generales, pero no se entiende lo de no vinculante. Porque por definición un acuerdo supone poner en común dos voluntades para algo y un compromiso de ejecutar ese algo y unas consecuencias y mucho menos es comprensible que se haya de informar previamente por el Ministerio algo que no es vinculante ni genera compromisos. Una interpretación amplia de lo que haya que entender por acuerdo no vinculante jurídicamente debe conducirnos (en virtud de la ubicación de esta obligación) a que la no vinculación jurídica viene referida a que no puedan establecerse obligaciones o responsabilidades del Estado o que lo comprometan. Es decir que se trate de acuerdos entre administraciones, pero que no vinculen al Estado, en los términos que establece el propio precepto. Y el informe del Ministerio vendría referido precisamente a evitar que puedan derivarse esas responsabilidades para él, En este sentido, quizás podrían considerarse aquí incluidos los acuerdos o convenios entre administraciones una española y otra del Sur para la ejecución de proyectos de cooperación, que precisaría de informe del Ministerio, aunque tal y como se ha dicho más arriba, cuando estos convenios o acuerdos lo sean con el cumplimiento de los

²⁷ Se recoge por la ley la reiterada jurisprudencia sobre ello.

requerimientos del artículo 20 de la LCID y previstos singular o globalmente en la Estrategia, no se precisaría del informe. Necesitaremos también de una aclaración por parte del MAE.

7.5. Las administraciones locales y las CCAA, tienen facultades para actuar en el exterior y por tanto en la Cooperación Internacional para el Desarrollo

Todas estas referencias a la Administración Local y CCAA vienen a confirmar las facultades de las CCAA, los municipios y demás entes locales para actuar en el exterior y por tanto en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que es parte de esta. La referencia al informe del Ministerio de AEE y Cooperación, puede afectar a la Cooperación Directa es decir la que realizan las CCAA y los entes locales teniendo como contraparte a otra administración. Es decir ahora los convenios, acuerdos, protocolos, etc. que se suscriban entre los entes locales y las autoridades de otros Estados, por ejemplo, entre dos municipios uno español y otro de un país en desarrollo, deberán ser informados previamente por el Ministerio, siempre y cuando se aparten o no estén concretados en la planificación.

Estimo que no se precisa el informe **cuando** ello se lleve a cabo por una ONGD o cualquier otro actor de la Cooperación, para la ejecución de un proyecto de cooperación, aunque sea con fondos de administraciones públicas para esta finalidad. Las Ongds pueden suscribir convenios y compromisos con otras Administraciones en el Exterior, como sujetos de derecho privado que son y no están sometidos directamente a estas normas, sino a las que vinculan a cualquier otro particular que actúe en el exterior.

El Artículo 24 de la LASEE, señala que la **Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo** se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano sostenible y al pleno ejercicio de los derechos, mediante la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho, la reducción de las desigualdades, el fomento de los sistemas de cohesión social, la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género; dando una respuesta de calidad a las crisis humanitarias.

El artículo 35.3 de la ley de acción exterior señala que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación **recabará e integrará**, en su caso, las propuestas de actuación exterior de los órganos constitucionales, de las Comunidades y Ciudades Autónomas y **de las Entidades Locales**. La no integración de las propuestas de los órganos y entes mencionados en el párrafo anterior deberá ser motivada y fundarse en la adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.

Nuevamente nos encontramos ante un precepto confuso. Por una parte, porque el precepto dice que recabará e integrará “ quiere decir que integrará las que recabe?” o bien que habrá una iniciativa para remitir y una obligación de integrar.

La Disposición final primera modifica varios preceptos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo LCID, para adaptarla al contenido de la Ley de acción exterior. Esta modificación posterior a la LRSAL y que afecta a varios artículos deja vigente en su totalidad el artículo 20 de la LCID que es en el que se fundamenta conforme se ha reiterado más arriba la competencia de los entes locales en materia de cooperación internacional para el Desarrollo. Así pues si no fuera suficiente con todos los argumentos señalados, esta Ley viene a ratificar y fortalecer los argumentos dados de que la CID es una competencia directa de los entes locales.

8. INSTITUCIONALIZAR A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS ENTES LOCALES

Las entidades locales acometieron la Cooperación Internacional al Desarrollo como una respuesta a las demandas ciudadanas y la mayoría lo hicieron con más voluntad que recursos. El resultado ha sido desigual. Actualmente comparten el escenario entidades locales que han diseñado sus propios planes de Cooperación y los han ejecutado con resultados notables y otras muchas, que no lo han hecho demasiado bien y lo que es peor algunas que lo han hecho sin tener en cuenta que la Cooperación es acción exterior y por tanto parte de la política exterior del Estado.

En estos momentos, las normas examinadas permiten una mayor coordinación de las actuaciones de los entes locales, excesivamente dispersas, coordinación que habrá de respetarse. La LASEE y la propia literalidad del artículo 20 de la LCID unido a la disposición adicional primera del Real Decreto que desarrolla la disposición adicional 18.ª de la Ley General de Subvenciones, que establece que “Acuerdos con comunidades autónomas y entes locales.- En cumplimiento de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y de acuerdo con el mandato del artículo 20 de la Ley 23/1998, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promoverá la formalización de acuerdos para el desarrollo de normativas convergentes con las comunidades autónomas y con los entes locales o con las asociaciones de estos, de ámbito estatal o autonómico, previstas en las disposiciones

adicionales quinta y decimotercera de la ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su Reglamento general de desarrollo y este real decreto”)

Estimo que, la planificación establecida por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado a través de la Estrategia, junto con los planes Directores previstos tanto en la LCID como en la mayor parte de Comunidades Autónomas así como las previsiones del artículo 20 LCID que somete la actuación de los entes locales a los principios y directrices del Estado y la disposición adicional citada, podrían dar lugar a que la CID de las entidades locales, se coordinara mejor a nivel Estatal mediante un acuerdo entre estas, e incluso mediante una norma. Todo ello debería confluir en el Plan Director de Cooperación Estatal y este en la Estrategia. Se trataría de una planificación de los entes locales, que se integrarían en la de la Comunidad Autónoma y a su vez ésta en la del Estado y también mediante la participación de todos los actores en la planificación Estatal.

Con ello y sin perjuicio de que la CID desde las entidades locales sea una actividad voluntaria y sometida a todas las consideraciones que se quiera, se conseguiría la configuración definitiva de lo que siempre ha estado claro, que las actuaciones en el exterior, cuanto menos deben estar coordinadas internamente, entre todos los poderes públicos que actúen en ese ámbito y a la vez su institucionalización en lo local de modo que se sientan empoderadas, que de una vez por todas, se asuma no solo externamente, sino también internamente por las propias entidades locales que la Cooperación es tarea propia, con un sentido que va más allá de ser una competencia propia, como es.

La planificación de las Comunidades Autónomas tanto de la CID como de la Acción exterior además de contener las actividades de los entes locales para a su vez integrarla en la del Gobierno, para construir la del Estado, debería prestar especial atención a la suma de esfuerzos de los entes locales entre sí y aprovechar sus capacidades y experiencias.

La cooperación internacional para el desarrollo de los entes locales, la de las CCAA y las del Estado que persiguen los mismos objetivos, han de hacerse de modo integrado y coordinado. La planificación es un buen instrumento y no ha de suponer sumisión alguna de unos actores respecto a otros. La ley LASEE pone sobre la mesa un nuevo instrumento de planificación en el que integrar la de la CID.

Es el momento de plantearse como debemos hacerlo desde los municipios y demás entes locales. El MAE tanto con el desarrollo reglamentario de la LASEE como en sus experiencias tiene mucho que decir, los entes locales deberían propiciar e iniciar una seria reflexión acerca de si es posible y conveniente y sobre todo eficaz, seguir actuando como hasta ahora o comenzar a sumar a través de la integración en los planes directores y en la estrategia de la acción exterior general.

Obviamente la normativa que se dicte o los programas que puedan establecerse para llegar a normativas convergentes no deben suponer en ningún caso subordinación de la cooperación internacional para el Desarrollo de los entes locales a la de las Comunidades Autónomas ni a la del Estado, el propio precepto habla de acuerdos. Los entes locales pueden y deben diseñar sus propias políticas de Cooperación, al igual que las CCAA. La integración en la Estatal es posible sin subordinar una a otra, porque, sin necesidad de ello, pueden complementarse y sumarse unas a otras, para el logro del principal objetivo de la Cooperación: La erradicación de la pobreza.

ABREVIATURAS

LRSAL: ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

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

LCID: Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el desarrollo.

LASEE: Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo.

MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

BIBLIOGRAFIA

ARENILLA SAEZ, MANUEL, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Rey Juan Carlos. Director del INAP, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º extraordinario enero 2015.

BELLO PAREDES, SANTIAGO A., profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Burgos. Presentación. *Revista de Estudios de Administración Local, REALA*. Núm. Extraordinario, enero 2015a.

- BELLO PAREDES, SANTIAGO A., profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Burgos. Las competencias locales: balance de situación. *Revista de Estudios de Administración Local, REALA*. Núm. Extraordinario, enero 2015b.
- CASES I PALLARÉS, JORDI, Secretario del Ayuntamiento de Barcelona *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, n.º 169, 2014.
- COSITAL, CR., *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos Ayuntamientos y de las Diputaciones tras la ley 27/2013*. Colegio Provincial de Secretarios Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Ciudad Real, 2013. http://www.cositalcr.es/Ficheros/documentos/20140317_Aproximacion%20al%20nuevo%20marco%20competencial%20de%20ayuntamientos%20y%20diputaciones.pdf.
- DE DIEGO GOMEZ, ALEJANDRO, <http://laadministracionaldia.inap.es> 4/07/2014.
- FONT MONCLUS, JOAN ANTON, Secretario General del Ayuntamiento de Tarragona.
- GUTIERRES BUSTILLO, JESUS, Secretario General del Ayuntamiento de Leyda.
- SAGALES GUILLAMON, JOAN RAMON, Interventor General del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat. http://www.fonscatala.org/upload/archivos//20150108_0636Informe_LRSAL-Cooperacio_Cast.pdf.
- Dictamen jurídico emitido por COSITAL de Catalunya sobre la competencia de los municipios en materia de Cooperación Internacional, en el marco de aplicación de la LRSAL y sobre la Justificación de las aportaciones económicas que los Ayuntamiento tramitan a través del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, 2014.
- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION LOCAL DE LA CONSEJERIA DE ADMINISTRACION LOCAL DE Y RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA JUNTA DE ANDALUCIA. (DGAL JA) Informe de de 31 de marzo de 2014 (pone de 2004).
- GONZÁLEZ VEGA, JAVIER A., Catedrático de Derecho Internacional público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oviedo. *Revista de Educación, Cooperación y Bienestar Social*. Sobre el futuro de la Cooperación al Desarrollo a la luz de la nueva Ley de Acción Exterior. Núm 4 junio 2014 pp 75-80.
- GRUPO DE TRABAJO DE TECNICOS DE COOPERACION federación Española De Municipios y provincias, manual de gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales, 2011. <http://www.femp.es/files/566-1077-archivo/ManualdeCooperaci%C3%B3nFEMP2011.pdf>.
- MARTIN PEREZ, PEDRO ANTONIO, La Cooperación Internacional al Desarrollo como competencia propia Municipal a la luz de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración Local (B.O.E. de 30 de diciembre de 2013). El Blog de esPublico, <http://administracionpublica.com/la-cooperacion-internacional/2014>.
- JIMENEZ ASENSIO, <http://laadministracionaldia.inap.es>, 23/12/2014.
- RIVERO ORTEGA, RICARDO. Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Salamanca. “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. *Revista de Estudios de Administración Local. REALA*. Núm Extraordinario. Enero 2015.
- SALAZAR BENITEZ, OCTAVIO. Universidad de Cordoba, en comunicación al XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Comunicación Zaragoza, 2015.

Empleabilidad social y género: opiniones de personas¹ desempleadas sobre la inserción laboral

Concepción Mimbrero-Mallado

Universidad Autónoma de Barcelona

concepcion.mimbrero@uab.cat

Joilson Pereira da Silva

Universidad Federal de Sergipe (Brasil)

joilsonp@hotmail.com

Ana Guil-Bozal

Universidad de Sevilla

anaguil@us.es

Sara Vera-Gil

Universidad de Sevilla

sverag@us.es

Resumen

El objetivo de este trabajo es observar en personas desempleadas de La Rinconada (Sevilla, España) las opiniones en relación a la empleabilidad entre hombres y mujeres. La muestra estuvo formada por 149 personas desempleadas (52 hombres y 97 mujeres) del municipio. Diseñamos y aplicamos un cuestionario compuesto por ítems que se plantean como posicionamientos que adoptan las personas desempleadas en relación a los factores que intervienen en la Empleabilidad Social. En términos generales, la muestra presenta resultados similares en el posicionamiento Redistribucionista (42,96%) e Integracionista (55,70%). Sin embargo, encontramos diferencias en función del sexo; la mayoría de las mujeres mantienen un discurso Redistribucionista y el posicionamiento Integracionista está representado sobre todo por el grupo de hombres. Este dato es especialmente significativo dado que tradicionalmente el desempleo femenino se sitúa por encima del desempleo masculino y se ve más afectado en momentos de crisis económica como la actual.

Palabras clave

Empleabilidad Social, Inequidad Social, Igualdad de Género, Plan de Empleo.

Social employability and gender: reviews of unemployed people on the labour insertion

Abstract

The aim of this work is seeing, in unemployed people in La Rinconada (Sevilla, Spain), their opinion regarding employability (Redistributionist, Under Class and integration) between men and women. The sample consisted of 149 unemployed persons (52 men and 97 women) of the municipality. We designed and applied a questionnaire composed of items that arise as positions adopted by unemployed persons in relation to the factors involved in the Social Employability questionnaire. Overall, the sample shows similar results in positioning Redistributionist (42.96%) and Integrationist (55.70%). The descriptive analysis of the positioning variable on social employability, shows differences according to sex. Most women maintain a Redistributionist discourse, and an integrationist positioning is represented mainly by the group of men. This finding is especially significant considering that traditionally female unemployment is above the male unemployment, and is most affected by economic crisis like the currently one.

Keywords

Social Employability, Social Inequality, Gender Equality, Employment Plan.

¹ Este artículo se ha podido realizar gracias a la investigación desarrollada en el municipio de La Rinconada, Sevilla: Diseño del I Plan estratégico transversal de formación y empleo para mujeres y hombres del Municipio de la Rinconada. Universidad de Sevilla. Contrato 68/83. Referencia: 1870/0425

El concepto de empleabilidad surge en los años veinte y en la década de los ochenta va adquiriendo mayor protagonismo. Ello fue debido a las dificultades que tenían las organizaciones para conseguir personal empleado². Inicialmente, la empleabilidad ponía el énfasis en la responsabilidad del propio individuo para emplearse y permanecer en el mercado laboral. Y efectivamente estaba vinculada a la necesidad de que, tanto cualitativa como cuantitativamente, existiera un mejor encaje entre oferta y demanda de trabajo³. Situándonos en el contexto de crisis económica actual, la empleabilidad se concibe desde otra perspectiva. Se establece ahora como un instrumento esencial para activar el empleo por parte de los agentes políticos, económicos y sociales. Se trata por tanto, de un término que se ha ido construyendo históricamente desde distintos posicionamientos resultando un concepto dilatado y confuso. Esta ambigüedad es debida a la variedad de elementos que lo conforman y a que se asocia a un mercado laboral inestable, a las nuevas formas de aprendizaje y a las exigencias de la nueva sociedad de la información en constante evolución, la *sociedad red*⁴.

En la Recomendación 1959 de la Conferencia General del año 2004 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se define el concepto de empleabilidad junto con el de aprendizaje permanente, cualificaciones y competencias en relación al desarrollo de Recursos Humanos. En este sentido, el término aprendizaje permanente, engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones. Por tanto, la noción de competencia, abarca los conocimientos, las aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en un contexto específico. Así, el término cualificaciones, designa la expresión formal de las habilidades profesionales de las personas trabajadoras, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial. De esta manera, el concepto empleabilidad, se refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo⁵.

De acuerdo con Vargas⁶, la definición de aprendizaje permanente da un sentido más amplio a la idea de aprender a lo largo de la vida e introduce la dimensión de acumulación por encima de la de graduación. Sobre esta base, la OIT establece cuatro dimensiones o componentes que se relacionan con la empleabilidad:

1. Capacidades: Incluye las habilidades básicas.
2. Competencias: Integra las dimensiones cognitiva (conocimiento), procedimental (saber hacer) y actitudinal (saber ser), destacando en esta última la competencia de aprender a aprender.
3. Motivaciones, intereses y obstáculos internos que deben reconocerse para aumentar el grado de empleabilidad.
4. Estructura de oportunidades que ofrece el sistema; sirvan de ejemplo los Centros educativos, el Estado y el Mercado laboral.

Desde esta perspectiva “la educación y las cualificaciones facilitan la aplicación de nuevas tecnologías, aumentan la empleabilidad de los individuos y la productividad y competitividad de las empresas. Las mujeres y los hombres necesitan cualificaciones de amplio alcance que puedan adaptarse a los requisitos económicos en continuo cambio”⁷.

A pesar de los esfuerzos de la OIT por aunar la responsabilidad de los individuos y las oportunidades que les brinda el sistema, pensamos que la caracterización de la Empleabilidad Social se plantea desde una perspectiva que genera algunos sesgos cuyo abordaje es de especial importancia. Así pues, para posicionarnos en la noción de empleabilidad, entendemos que las posibilidades de inserción laboral de una persona no sólo dependen de la relación entre la motivación para el aprendizaje y las oportunidades que les brindan los agentes educativos y productivos, sino también de otros factores: Las estructuras patriarcales que mantienen el sistema sexo-género y que asignan a mujeres y hombres poderes y roles específicos en un tiempo y lugar determinado; La etnia, la clase social y otros factores personales que se vinculan a la identidad personal; Las deficiencias del sistema socioeconómico⁸.

En el siguiente apartado profundizamos en estos aspectos analizando los elementos que condicionan la empleabilidad de las personas. Igualmente, cómo el sistema productivo no satisface de la misma manera todos los intereses y necesidades sociales de mujeres y de hombres.

2 RENTARÍA Y ANDRADE (2007).

3 WEINER (2004); YORKE (2004).

4 CASTELLS (2006).

5 RECOMENDACIÓN 1959, CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), 2004.

6 VARGAS (2004).

7 Recomendación 1959, Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004, p.16.

8 RUBIO(2004); DENNIS (2002; 2007); MIMBRERO (2013); ROLLERO (2013); PAZOS (2014).

EL GÉNERO Y FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS QUE INFLUYEN SOBRE LA EMPLEABILIDAD

Situándonos en el sistema sexo-género como factor (des)generador de empleabilidad, entendemos que modificar las posiciones de desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, implica incorporar una serie de estrategias políticas desde una perspectiva de género. Sobre esta cuestión existe una amplia bibliografía que reconoce como esencial la inclusión de estas estrategias, centrándose en los factores estructurales que inciden en la ocupabilidad de las mujeres⁹. A continuación describimos estos elementos estructurales que condicionan la empleabilidad femenina:

- Familia monoparental. Esta situación familiar provoca en las mujeres una menor disponibilidad para empleo a tiempos completos y cualificados que impliquen dedicaciones exhaustivas. Esto supone el acceso a trabajos de mayor precariedad o/y dentro de la economía sumergida.
- Rol de cuidadora de personas dependientes. El rol de los cuidados asignado a las mujeres favorece la inactividad en el mercado laboral de la población femenina. Según el Informe del Mercado de Trabajo de Mujeres Estatal¹⁰, el tramo de edad de mayores de 45 años ha mostrado la situación más favorable en la contratación femenina. El tramo inmediatamente inferior, coincide con el periodo de cuidados de hijos o hijas.
- Doble jornada laboral. Las tareas domésticas y de cuidados que desarrollan las mujeres condiciona que sus trabajos fuera del hogar sean considerados en gran parte como salarios de apoyo a la economía doméstica¹¹. Como consecuencia, además de la precariedad contractual y salarial, esta situación facilita que las mujeres sean las primeras en soportar el impacto de la crisis económica.
- Mantenimiento y desprestigio de los sectores ocupacionales representados mayoritariamente por las mujeres (segregación horizontal). Los roles asignados a las mujeres condicionan que las labores de cuidados y del hogar se extiendan al ámbito del trabajo mercantilizado. Esto supone una infravaloración de las profesiones y sectores ocupacionales representados históricamente por las féminas¹².
- Sostenimiento del techo de cristal o segregación vertical en el trabajo. La segregación vertical o techo de cristal es un tipo de discriminación que impide a las mujeres acceder a puestos o categorías superiores¹³. Las mujeres van desapareciendo gradualmente en el ascenso jerárquico cuanto más cerca estén los puestos de dirección. Son ellas las que se concentran en mayor medida en categorías de menor reconocimiento social, económico y de poder.
- Contratación precaria. Las mujeres acumulan mayores índices de contratación temporal a tiempo parcial y de menor salario que los hombres. Además, en la medida en que las mujeres acceden a sectores no ocupados habitualmente por éstas, los salarios bajan tanto para hombres como para mujeres¹⁴.
- Permanencia de índice de desempleo elevado de mujeres. Históricamente, a nivel internacional, la tasa de paro de las mujeres se sitúa por encima de la de los hombres. En España, según la Encuesta de Población Activa, en el primer trimestre de 2014, la tasa de paro masculina es de un 24,4% frente al 26,6% de la femenina.
- Las políticas públicas diseñadas en contra de la igualdad de género. Las políticas públicas actuales proporcionan incentivos económicos para que se mantenga la familia tradicional. Tal es el caso de la tributación conjunta (que parte del principio de que una mujer es una carga y hay que desgravar por ella), de la contributividad (es decir, que las pensiones dependen de las cotizaciones), de los incentivos al tiempo parcial, o de las prestaciones para el cuidado incompatibles con el empleo¹⁵.

En definitiva, se trata de elementos que condicionan el mantenimiento de un modelo de sociedad basado en la familia sustentador masculino/esposa dependiente, impidiendo a muchas mujeres mantenerse en un empleo de calidad durante toda la vida¹⁶.

Sumadas al género, la clase social y la procedencia étnica (sobre todo no comunitaria) se configuran como elementos estructurantes de la identidad personal que pueden dificultar la empleabilidad de las personas. A ellos se adhieren otros factores como la edad y la pertenencia a grupos de especial vulnerabilidad (personas

9 PAZOS (2014; 2010); GÁLVEZ Y TORRES (2010); GUIL (2009); LEWIS (2006); FRASER Y HONNETH (2006); RUBIO (2004).

10 Informe del mercado de trabajo de mujeres estatal. Observatorio de las ocupaciones del Ministerio de Empleo y la Seguridad Social, 2013.

11 RUBIO (2004).

12 GÁLVEZ Y MATUS (2012).

13 GÁLVEZ Y MATUS (2012); GUIL (2009).

14 DÍAZ Y DEMA (2013).

15 PAZOS (2014).

16 LEWIS (2006).

drogodependientes, con discapacidad funcional, exreclusas...). Elementos que pueden ocasionar discriminaciones múltiples, disminuyendo las posibilidades de inserción laboral y, por ende, generando pobreza y exclusión social en las personas que sufren estas situaciones. Asimismo, estas discriminaciones se ven reforzadas por las propias dinámicas del mercado de trabajo, tanto más cuando se cruzan con el factor género. Ello origina una demanda de mano de obra para trabajos precarios y de perfiles ocupacionales estereotipados. Como consecuencia, en la actualidad se vienen configurando ámbitos de la economía (en muchos casos sumergida) que paulatinamente están adquiriendo el estatus de guetos laborales. Entre ellos se encuentran por ejemplo la atención a personas dependientes, el servicio doméstico o la hostelería. Una situación que se agrava con la crisis actual y que configura un sistema productivo que favorece la cantidad y la calidad del empleo masculino por encima del femenino¹⁷. Para que se entienda este enfoque sobre las diferencias entre mujeres y hombres en el mercado laboral, es necesario observar estas desigualdades desde un marco sociopolítico. Por tanto, seguidamente abordaremos los tipos de posicionamientos sociales que apuntan el papel que juega el sistema social y productivo en el empleo.

DISCURSOS SOCIOPOLÍTICOS Y DESAJUSTES DEL SISTEMA SOCIOECONÓMICO

El estado de crisis que azota a nivel mundial ha supuesto que en la actualidad, en España, casi cinco millones y medio de personas estén en desempleo (datos del cuarto trimestre de 2014 según la Encuesta de Población Activa publicada en enero de 2015). A ello se suman las características socio-demográficas (inmigración, envejecimiento de la población, baja natalidad entre otras) y del mercado de trabajo (precariedad, temporalidad, inestabilidad,...) que dificultan los procesos de inserción profesional y promoción de la carrera en la ciudadanía. Esta situación genera desequilibrios en el sistema socioeconómico que pueden ser interpretados desde varias posiciones.

En este artículo nos basamos en la propuesta de Dennis¹⁸, que establece tres categorías para analizar los discursos sociopolíticos (arrojados por agentes políticos, agentes sociales y económicos y por la ciudadanía) que se mantienen en relación a los citados desajustes del sistema social y económico.

La primera categoría es el Discurso Social Redistribucionista. Esta postura interpreta las causas del desempleo desde un enfoque estructural. Las estructuras políticas, económicas y sociales son las que hacen desequilibrar el sistema, generan desigualdades y, por tanto, son las que deben modificarse. La pobreza es la principal causa de exclusión social, siendo el individuo el afectado y no el responsable de esta situación. Desde esta perspectiva se apuesta por medidas que ponen en valor el trabajo no mercantilizado (como el que realizan las mujeres en el hogar).

El Discurso Moral Under Class responde a la segunda categoría. Se trata de un discurso totalmente contrario al Redistribucionista. La principal causa de la pobreza y la exclusión social se encuentra en el propio sujeto. Entiende al individuo como persona dependiente de las normas, costumbres y valores culturales que hacen de sí mismo el principal responsable de su situación. Las soluciones que se proponen son, por tanto, aquellas que puedan influir sobre el comportamiento social individual sin reformar las estructuras que sostienen el sistema social y económico en el que se integran. No reconocen la importancia de mercantilizar los trabajos no mercantilizados (como son los trabajos de cuidados de las mujeres en el hogar). La protección que ofrecen los gobiernos a las personas sin recursos supone una amenaza para el estado. Sin embargo, la situación de dependencia de las mujeres, niños y niñas no lo son, dado que favorecen el mantenimiento del modelo social sustentador masculino/esposa dependiente. La riqueza económica del país está por encima de la riqueza social. Los individuos no productivos son percibidos como residuos humanos¹⁹.

La tercera categoría es el Discurso Social Integracionista. En este tipo de discurso no hay una crítica explícita ni implícita a las causas que generan desigualdad, por lo que no plantean cambios estructurales. Si el desempleo genera exclusión, la solución pasa por adoptar medidas que inciden en el cambio de actitud de colectivos concretos hacia la empleabilidad, o medidas que vayan dirigidas a la inserción de los grupos en riesgos de exclusión. Desde este tipo de enfoque, se encuadran las medidas articuladas para generar tasas de empleo femeninas, sin cuestionar ni plantear soluciones que venzan las causas estructurales que generan la situación que sufren históricamente las mujeres en el ámbito del empleo.

Al margen de los discursos sociopolíticos, con la irrupción de la crisis económica internacional, surgen numerosos debates sobre la empleabilidad desde distintas disciplinas científicas en torno a sus causas, consecuencias, retos y desafíos. También desde la Psicología del Trabajo y las Organizaciones se profundiza sobre estas cuestiones y se vienen planteando estrategias de intervención desde distintas líneas de trabajo. Situándonos en una perspectiva macro-social, son conocidas las aportaciones en relación al análisis de la evolución del mercado laboral y los

17 GÁLVEZ Y RODRÍGUEZ (2011); GÁLVEZ (2013).

18 DENNIS (2007).

19 Siguiendo la terminología de BAUMAN (2003; 2007).

cambios en las condiciones del empleo, así como los efectos que estas transformaciones ejercen sobre las personas trabajadoras y desempleadas²⁰. Desde un nivel micro-social, requieren especial mención las investigaciones orientadas al estudio del efecto de planes, políticas y prácticas de dirección de recursos humanos encaminadas a la mejora de la eficacia de los sistemas de cualificación del capital humano, y al logro de unas organizaciones laborales plenamente humanas²¹. Otras investigaciones, aúnan los niveles micro y macro-social, para profundizar en el estudio de la empleabilidad social desde una perspectiva política y las prácticas organizativas en términos de equidad entre mujeres y hombres²². Estas últimas suponen un referente para nuestra investigación cuyo contexto social y político situamos en el municipio de La Rinconada (Sevilla, España) desarrollada con el propósito final de diseñar el I Plan Estratégico Transversal de Formación y Empleo para Mujeres y Hombres de la localidad. Un estudio en el que revisamos el constructo de empleabilidad desde un enfoque cultural y de igualdad de oportunidades entre personas de ambos sexos. En este sentido, el objetivo de este trabajo es observar en personas desempleadas de La Rinconada las opiniones en relación a la empleabilidad (Redistribucionista, Under Class e Integracionista) entre hombres y mujeres. A continuación presentamos el método planteado para este estudio.

MÉTODO

Participantes

Nuestra muestra estuvo formada por 149 personas desempleadas (52 hombres y 97 mujeres) de la provincia de Sevilla (España), tomando como unidad de observación el municipio de La Rinconada. Las personas participantes ocupan los tres tramos de edad más representativos de la localidad en edad laboral (menores de 25 años, entre 25 y 44 años y mayores de 44 años). Asimismo, en la muestra estaban representados todos los niveles educativos atendiendo a la clasificación ofrecida por el Servicio Público de Empleo Estatal. En la tabla 1 exponemos la distribución del grupo muestral por intervalos de edad y por sexo.

TABLA 1. MUESTRA DE PERSONAS DESEMPLEADAS POR SEXO

	Muestra de personas desempleadas		
	Menores 25 Años	Entre 25 y 44 años	Mayores 44 años
Sexo	Distribución	Distribución	Distribución
Hombres	16	23	13
Mujeres	14	59	24
Totales	30	82	37

Instrumento

Diseñamos y aplicamos un cuestionario de respuesta tipo Likert compuesto por 21 ítems que se plantean como posicionamientos que adoptan las personas desempleadas en relación a los factores que intervienen en la Empleabilidad Social. Las opciones de respuesta oscilan entre 1, Completamente de Acuerdo y 5, Completamente en Desacuerdo.

En un análisis pormenorizado por ítem, observamos que las respuestas de las personas desempleadas indican una predisposición hacia el Integracionismo, siendo esta tendencia más acentuada en hombres que en mujeres. En las medias de las puntuaciones de las respuestas por ítem podemos advertir que las actitudes no están muy polarizadas, obteniéndose un 3,226 como media global (3,290 media de respuesta por ítems en hombres y 3,106 media de respuesta por ítems en mujeres).

En relación a las características psicométricas del cuestionario, los resultados muestran un coeficiente alfa de Cronbach de,87 constatando una elevada fiabilidad de la escala en términos de consistencia interna. Respecto a la validez de constructo, observamos una alta correlación de todos los ítems con la dimensión analizada. La saturación media de los ítems en el componente principal es de,516, datos que apoyan la unidimensionalidad del instrumento²³.

20 BLANCH (2011); MOSCOSO (2011); PEIRÓ (2011).

21 PEIRÓ (2014).

22 GUIL (2009); GUIL et al (2005); MIMBRERO (2013); RUBIO (2004).

23 MORALES (2013).

Procedimiento

La muestra se formó con personas que casualmente se encontraban en el lugar y momento decidido en la investigación (muestreo accidental o causal). Como criterio de pertenencia a la muestra se determinó ser usuaria o usuario de los servicios del Ayuntamiento de la Rinconada: UNEM (Unidades de Empleo para Mujeres dependiente del Centro Municipal de la Mujer), del departamento DOSLA (Departamento de Orientación Socio laboral dependiente del Área de Empleo), o del Área de Juventud.

El personal técnico de orientación que trabajaba en estos servicios municipales fue instruido para administrar la escala a las personas que conformaban la muestra. En un periodo de 3 semanas se aplicó el instrumento a desempleados y desempleadas que demandaron atención en los citados servicios municipales. Estas personas eran informadas del objetivo del estudio garantizándoles la confidencialidad de sus respuestas. Posteriormente, se les ofrecía el cuestionario en papel que cumplimentaban manualmente contestando de forma voluntaria. La aplicación se llevó a cabo en un lugar tranquilo y se ofrecía suficiente tiempo para su cumplimentación. En todo momento, los orientadores y las orientadoras brindaron su ayuda para cualquier duda que surgiese a las personas participantes. Para el tratamiento de los datos utilizamos el paquete estadístico SPSS en su versión 22.

RESULTADOS

En términos generales, la muestra presenta resultados similares en el posicionamiento Redistribucionista (42,96%) e Integracionista (55,70%). Sin embargo, si tenemos en cuenta los resultados por sexo, observamos que la mayoría de las mujeres mantienen un discurso social Redistribucionista (50,52% de las mujeres). Por el contrario, la mayoría de los hombres mantienen un discurso Integracionista (67,31% de los hombres). La postura conservadora, está representada tan sólo por un 1,32% del total (véase tabla 2).

TABLA 2. RESULTADOS DE LOS TIPOS DE POSICIONAMIENTO DE LA MUESTRA DESAGREGADOS POR SEXO

Tipos de posicionamiento de la muestra por sexo											
Redistribucionista				Integracionista				Conservador			
Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%
49	50,52	17	32,69	46	47,42	35	67,31	2	2,06	0	0

En cuanto a los resultados de acuerdo al sexo, realizada la prueba de Kolmogorov-Smirnov para el estudio de normalidad de muestras independientes, se obtiene que éstas siguen una distribución normal. Como podemos observar en la tabla 3 y 4, respectivamente, el valor de Z para las mujeres es de,819 con un nivel de significación de,504 y para los hombres de,626 y un valor de significación de,827 (en ambos casos $p > ,05$). Los resultados de la prueba de Levene muestran un valor de $F=1.9$ con una significación estadística de 1,6 ($p > ,05$), por lo que podemos asumir que se cumple el supuesto de homocedasticidad. Aplicada la t de Student con un nivel de confianza del 95%, asumimos que no existen diferencias significativas entre hombres y mujeres ($p < ,05$), siendo el valor de $t=1,928$ para 157 grados de libertad, con un valor de p asociado de,056.

TABLA 3. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE KOLMOGOROV-SMIRNOV PARA MUJERES

Posicionamiento en relación a la Empleabilidad		
N		97
Parámetros normales ^{b,c}	Media	3,2901
	Desviación típica	,59441
Diferencias más extremas	Absoluta	,083
	Positiva	,055
	Negativa	-,083
Z de Kolmogorov-Smirnov		,819
Sig. asintót. (bilateral)		,514

TABLA 4. RESULTADOS DE LA PRUEBA DE KOLMOGOROV-SMIRNOV PARA HOMBRES

Posicionamiento en relación a la Empleabilidad		
	N	52
Parámetros normales ^{b,c}	Media	3,2901
	Desviación típica	,59441
Diferencias más extremas	Absoluta	,083
	Positiva	,055
	Negativa	-,083
Z de Kolmogorov-Smirnov		,626
Sig. asintót. (bilateral)		,827

DISCUSIÓN

En nuestro trabajo partimos de que la empleabilidad no es un concepto monolítico sino transformable, dado que no depende de la responsabilidad de los individuos sino de los factores culturales, políticos y económicos que se desarrollan en un momento temporal e histórico determinado (Mimbrero, 2013). Sin embargo, la noción de empleabilidad varía según la perspectiva política desde la que se afronte. Vimos como la interpretación de las causas del desempleo, así como las soluciones propuestas se podían clasificar en tres categorías discursivas²⁴: Redistribucionista (encuentra las causas del desempleo en las estructuras del sistema social, económico y político planteando, por tanto, una reforma de las mismas como solución), Moral Underclass o conservador (dirige las responsabilidades del desempleo hacia los propios individuos por lo que no sugiere la reforma de las estructuras), y el Integracionista (defiende la inserción laboral de mujeres y hombres sin plantear cambios estructurales).

De acuerdo con nuestros resultados, el análisis descriptivo de la variable posicionamiento en relación a la empleabilidad, muestra diferencias en función del sexo; la mayoría de las mujeres mantienen un discurso Redistribucionista y el posicionamiento Integracionista está representado sobre todo por el grupo de hombres. Este dato es especialmente significativo teniendo en cuenta que, tradicionalmente el desempleo femenino se sitúa por encima del desempleo masculino y se ve más afectado en momentos de crisis económica como la actual. Además, que las mujeres entienden que sus dificultades para emplearse vienen de las estructuras, y que es necesario que éstas se modifiquen. En cambio, los hombres no entienden que el origen del desempleo se encuentre en las estructuras (dado que los efectos negativos de éstas repercuten en menor medida sobre ellos), y piensan que las políticas de empleo no tienen que ir dirigidas a su transformación. Igualmente, que las medidas integradoras puestas en marcha para mejorar la posición de las mujeres en el mercado laboral, no han garantizado el mantenimiento de elevadas tasas de empleo femenino ni las mejora en la calidad de sus puestos de trabajo. Aunque las diferencias comentadas no resultaron ser estadísticamente significativas, el p valor es muy cercano a la significatividad estadística ($p=,056$). Es probable que ampliando la muestra obtengamos un $p<,05$.

Como podemos observar, los resultados de nuestro estudio son un apoyo más a la contribución de Dennis sobre su Teoría Política de la Inequidad Social en los Estados de Bienestar Modernos²⁵. Asimismo, suponen una innovación dado que estos fundamentos teóricos los hemos aplicado, desde un enfoque de género, al estudio sobre los discursos que subyacen en relación al desempleo entre hombres y mujeres y sobre los tipos de soluciones que se ofrecen a este fenómeno.

CONSIDERACIONES FINALES

Resaltamos la relevancia de esta investigación en la medida en que supone el acercamiento de las instituciones locales a la ciudadanía, haciéndolo además desde un enfoque de justicia social y de equidad entre mujeres y hombres.

A partir de los resultados de este estudio, diseñamos el Plan Estratégico Transversal de Empleo y Formación de La Rinconada fundamentado en tres principios rectores que vertebran su contenido: El primero la participación, situando el diálogo, con las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes territoriales en el centro de las decisiones. El segundo la igualdad entre mujeres y hombres, suponiendo la integración de la perspectiva de género

24 Basádonos en DENNIS (2002; 2007).

25 *Opus cit.*

en todas las líneas y objetivos estratégicos. El tercero la educación, entendida como proceso —educación para toda la vida— y como instrumento para impulsar las transformaciones sociales. Unos principios rectores desde los que hemos planteado objetivos y medidas sobre la base de los análisis de este estudio. Así, conocer la opinión de la ciudadanía en relación a la empleabilidad, nos ha permitido orientar actuaciones en el Plan de Empleo dirigidas a desarticular los discursos que promueven y mantienen actitudes que no favorecen el avance hacia la equidad social y de género. Igualmente, diseñar medidas de sensibilización en el marco de la igualdad de oportunidades, dirigidas a los agentes sociales y económicos implicados en el fenómeno del empleo.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Zygmunt (2003): *Modernidad Líquida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Zygmunt (2007): *Tiempos Líquidos*, Barcelona, Tusquets Editores.
- BLANCH, Josep María (2011): La psicología del trabajo ante la crisis del empleo, *Infocop*, 55, págs. 7-11.
- CASTELLS, Manuel (2006): *La sociedad red*, Madrid, Alianza editorial.
- DENNIS, Raphael (2002): *Poverty, Income inequality, and Health in Canada*. School of Health Policy and Management, Toronto, York Univerty.
- DENNIS, Raphael (2007): *Poverty in Canada. Implications for health and Quality of Life*, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc.
- DÍAZ, Capitolina y DEMA, Sandra (2013): *Sociología y Género*, Madrid, Tecnos.
- FRASER, Nancy y HONNETH, Axel (2006): *¿Redistribución y reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Madrid, Morata.
- GÁLVEZ, Lina (2013): "Una lectura feminista del austericidio", *Revista de Economía Crítica*, n.º 15, págs. 80-110.
- GÁLVEZ, Lina y MATUS, Mauricio (2012): "Impacto de la Ley de Igualdad en las empresas andaluzas", *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales*, n.º 114, págs. 61-78.
- GÁLVEZ, Lina y TORRES, Juan (2010): *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*, Barcelona, Icaria editorial.
- GÁLVEZ, Lina y RODRÍGUEZ, Paula (2011): "La desigualdad de género en las crisis económicas", *Investigaciones Feministas*, n.º 2, págs. 113-132.
- GUIL, Ana (2009): "Gender & Free Time". En Roth, Roswith; Hiew, Chok. & Comunian, Anna Laura (Ed.). *Peace, Hope and Well-Being ac*. *ross the Cultures*, págs. 180-187. Germany, Shaker Publisher.
- GUIL, Ana; SOLANO, Ana. y ÁLVAREZ, Manuela. (2005): *La situación de las mujeres en las universidades públicas andaluzas*, Sevilla, Publicaciones CES-A. Colección estudios. Junta de Andalucía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2015): Encuesta de Población Activa cuarto trimestre del 2014.
- LEWIS, Jane (2006): "Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality", *Journal of European Public Policy*, n.º 13, págs. 420-437.
- OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (2013): Informe del mercado de trabajo de las mujeres estatal, 2012, Madrid.
- MIMBRERO, Concepción (2013): Plan transversal de empleo y formación para mujeres y hombres de La Rinconada. Diagnóstico de la situación de partida. (Informe técnico), La Rinconada-Sevilla, Ayuntamiento de la Rinconada.
- MORALES, Pedro (2013): *El Análisis Factorial en la construcción e interpretación de tests, escalas y cuestionarios*, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas. Consultado el 5 de febrero de 2014 en: <http://www.upcomillas.es/personal/peter/investigacion/AnalisisFactorial.pdf>.
- MOSCOSO, Silvia (2011): "Entrevista: La inversión en políticas de recursos humanos es la mejor receta para alcanzar la efectividad organizacional y producir organizaciones saludables", *Infocop*, n.º 55, págs. 12-13.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Recomendación 195. Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, 2005. Ginebra, Suiza. Consultado el 4 de febrero de 2014 en: http://www.oei.es/etp/recomendacion195_oit.pdf.
- PAZOS, María (2010): "El papel de la igualdad de género en el cambio a un modelo productivo sostenible". *Revista principios*, n.º 17, págs. 77-102.
- PAZOS, María (2014): *Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la desigualdad de género*, Madrid, Catarata.
- PEIRÓ, José María (2011): "La flexibilidad laboral en un entorno de crisis económica. Contribuciones desde la psicología", *Infocop*, n.º 55, págs. 14-18.
- PEIRÓ, J.M. (2014): "La psicología del trabajo y las organizaciones en tiempos de crisis económica". *Papeles del Psicólogo*, Vol. 35, n.º 1, págs. 1-4.

- RENTERÍA, Erico y ANDRADE, Verónica (2007): “Representaciones y acciones de los alumnos universitarios frente a la empleabilidad”, *Psicología desde el Caribe*, 20, págs. 130-155.
- RUBIO, Fina (2004): “Estrategias para la inclusión: estudio de las competencias clave para la empleabilidad en los colectivos en riesgo de exclusión”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de Galicia e Norte de Portugal de Formación para o traball, 27, 28, 29 novembro 2003, en Rial Sánchez, Antonio; Valcarce Fernández, Margarita (Coord.) *Necesidades de formación e deseño curricular por competencias*, Universidad de Santiago de Compostela - Grupo GEFIL.
- ROLLER, Chiara (2013): “Sexist attitudes and support for the statu quo”, *Psicología Política*, 46, págs.117-128.
- VARGAS, Fernando (2004): “Escenarios y tendencias en el mundo del trabajo y de la educación en el inicio del siglo XXI: el nuevo paradigma del aprendizaje a lo largo de la vida y la sociedad del conocimiento”. En Blas, Francisco de asís y Planells, Juan (Ed.). *Retos actuales de la educación técnico-profesional*, págs. 15-30. Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura OEI y Fundación Santillana. Consultado el 25 de enero de 2014 en: <http://www.oei.es/metas2021/ETP.pdf>.
- WEINER, Frank (2004): “Concepto de competencia: una aclaración conceptual”, en Rychen, Dominique y Salganik, Laura (Eds.). *Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida*, págs. 94-127, Fondo de Cultura Económica, México.
- YORKE, Mantz (2004): *Employability in higher education: what it is - what it is not*. Guide produced by the LTSN Generic Centre and ESECT. Consultado el 20 de noviembre de 2012 en: <http://www.heacademy.ac.uk>.

Naturaleza normativa de las relaciones de puestos de trabajo. A propósito de la nueva jurisprudencia sentada por la sentencia de la sala 3.^a, sección 7.^a, del Tribunal Supremo, de 5 de febrero de 2014¹

Agustín Juan Gil Franco
Ayuntamiento de Madrid
gilfa@madrid.es

Resumen

Con este comentario se viene a señalar el significativo cambio de rumbo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con las relaciones de puestos de trabajo, a las que incluso se les ha arrebatado el carácter figurado de norma para que pudieran ser objeto de recurso de casación. La sentencia pretende zanjar una cuestión largamente tratada tanto por la jurisprudencia como por la propia doctrina, sobre lo que es en sí una relación de puestos de trabajo: si realmente son normas jurídicas o simplemente actos administrativos dentro de esa doble función que realizan como instrumento de ordenación de recursos humanos y como último eslabón de la cadena organizativa de una Administración determinada. El voto particular formulado vuelve a incidir en que la cuestión no parece estar definitivamente cerrada, desde el punto de vista de la caracterización de dichos instrumentos, añadiendo lo que precisamente se trataba de combatir: la inseguridad jurídica en los funcionarios.

Palabras clave

Relación de puestos de trabajo, elemento normativo desgajado, disposición administrativa de carácter general, acto administrativo, acto administrativo condición, acto administrativo ordenado, funcionario de carrera.

Nature rules of Relationship jobs. About the new jurisprudence of the judgment of the 3rd room, section 7, of the Supreme Court dated February 5, 2014

Abstract

This comment has been to point out the significant shift in the jurisprudence of the Supreme Court concerning relations jobs, which even has robbed the figurative nature of rule so that they could be subject to appeal. The judgment seeks to settle a question treated at length by both case law and the doctrine itself, what is in a relationship of jobs: if they really are or just legal rules within administrative acts performing this dual role as an instrument of management of human resources and as the last link in the organizational chain of a particular administration. The dissent raised again stressed that the issue does not seem to be definitely closed from the point of view of the characterization of these instruments adding precisely what it was combat: the legal uncertainty officials.

Keywords

Relationship jobs, normative element broken off, general administrative provision, administrative act, administrative act condition, orderly administrative act, civil servant.

¹ STS, contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS.

SUMARIO

1. La STS, contencioso sección 7.^a, de 5 de febrero de 2014. Consideraciones generales.
 - 1.1. Contenido argumental y fundamentación doctrinal.
 - 1.2. La doctrina jurisprudencial ahora finalizada: votos particulares.
 - 1.3. Las RPT son actos administrativos generales. Reafirmación de la línea jurisprudencial iniciada. La STS de 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013).
2. Naturaleza jurídica de las RPT.
 - 2.1. Elemento normativo desgajado.
 - 2.2. Carácter normativo de las RPT. Líneas jurisprudenciales.
 - 2.3. Estructura de las RPT como norma jurídica.
3. Las relaciones de puestos de trabajo, instrumento de ordenación y planificación de recursos humanos.
4. Las relaciones de puesto de trabajo, máximo exponente de la potestad de organización, característica básica de la naturaleza jurídica de éstas.

1. LA STS, CONTENCIOSO SECCIÓN 7.^a, DE 5 DE FEBRERO DE 2014. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA SENTENCIA

1.1. Contenido argumental y fundamentación doctrinal

La sentencia trae causa sobre la impugnación previa ante el TSJ de Madrid, del Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de fecha 24 de octubre de 2002, por la que se modificaba la Relación de Puestos de Trabajo de personal funcionario de las Gerencias del Catastro. Ya, desde el primer momento y casi sin detenerse en el caso concreto, la sala se propone realizar un replanteamiento doctrinal completo sobre la naturaleza de las RPT, incluyendo dentro de éste la solución intermedia propiciada por su jurisprudencia más reciente: la de considerar las RPT como norma a los meros efectos procesales para con ello facilitar el acceso a la casación ordinaria. En esta línea transformadora, el fundamento jurídico tercero se ocupa de señalar las contradicciones que ha supuesto la línea jurisprudencial sobre las RPT, en algunos puntos un tanto errática, (la sentencia la califica como “*jurisprudencia insegura*”). Y lo hace desde que se analizara su carácter bastante tiempo atrás², cuando se siguió una línea doctrinal determinada, reafirmada; y sobre todo tras la supuesta transformación legislativa del art. 15 y de los ya derogados art. 16 y 17 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, éstos últimos de carácter básico, en el actual art. 74 del EBEP³. Para el alto Tribunal, la solución adoptada, tras el debate acto /norma administrativa, ofrece una “*discontinuidad lógica*”, ya que “*resulta difícil justificar lo que la RPT es para el proceso deje de serlo en el proceso*” que, incluso, la misma sala quiere llevar al plano procesal cuando afirma que “*también adolece de deficiente coherencia, aún situada en el plano procesal (FJ 3º)*”. En definitiva, una falta de coherencia, que, a juicio de la sala, supone “*un lastre*” para “*procurar la máxima claridad y seguridad jurídica*”. Es más, se dice que “*ser una cosa en un plano: el procesal; y no serlo en otro plano: el sustantivo o material, (disposición general y no acto plúrimo, y acto plúrimo y no disposición general según el plano) dista del desideratum de claridad y certeza que forma parte del contenido de exigencias del principio constitucional (art. 9.3 CE) de seguridad jurídica*”. Además, incluso en el caso de continuar con la *fictione iuris* —de ser norma a los sólo efectos procesales— se ha posibilitado otras incoherencias, impropias de un discurso lógico sobre esta cuestión. En efecto, “*el hecho de que, no sólo entre el ámbito material y el procesal no exista continuidad lógica en la caracterización de la RPT, sino que tampoco se mantenga en el plano estrictamente procesal, según se trate de que lo cuestionado sea a uno u otro efecto (el del acceso al recurso —de casación—, el de la posible impugnación indirecta y el del planteamiento de cuestión de ilegalidad), pone de manifiesto el defecto de coherencia, que la Sala se ve en la necesidad de remediar, reconsiderando su doctrina*”.

De ahí que, en el fundamento jurídico 4º, y para despejar toda duda, la sala se proponga, centrar su análisis sobre la RPT “*en sí misma considerada*”, con el objeto de caracterizarla de forma unívoca, tanto en el plano procesal como en el sustantivo. Para ello parte del hecho de que “*lo procedente es la caracterización como acto, y no como norma o disposición general*”, dada la constante jurisprudencia al respecto, que se ha ido consolidando a través de

² La más temprana sentencia, ya ofrece una categorización jurisprudencial de las RPT con los “mimbres” que se poseían en aquel momento y que ofrecen una vía intermedia entre la “norma” y el “acto administrativo”: “*esta Sala debe decir que es más que discutible que el citado procedimiento sea exigible cuando se trata —como aquí ocurre— de elaborar esa unidad jurídica intermedia entre el acto y la norma que se ha dado en llamar «elemento normativo desgajado»*». STS, contencioso sección 4, del 20 de septiembre de 1988, (ROJ: STS 12793/1988) Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

³ Dicho artículo del EBEP afirma que “*las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos (...) Dichos instrumentos serán públicos*”. Por su parte, el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en una larga disposición, señala que “*Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cuál se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto en los términos siguientes (...) Las relaciones de puestos de trabajo serán públicas*”.

diferentes argumentos en los que apoya dicha afirmación. Se llega a dicha conclusión, a nuestro juicio apodóctica, porque: 1º la RPT carece de “*la nota de generalidad y demás caracteres propios de las disposiciones reglamentarias*”; 2º, la RPT “*no innova el ordenamiento, sino que es un acto aplicativo del mismo, en cuya aplicación se agota la eficacia del acto*”; 3º, la RPT “*no es un acto ordenador, sino un acto ordenado, mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el del personal integrado en ella*”. Incluso se llega a decir que, el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 agosto y, en mayor medida, el art. 74 del EBEP, no habilita a las RPT para que ordenen contenidos de su estatuto jurídico en cada uno de los puestos a desempeñar.

La sala, no obstante, reconoce el carácter organizativo de las RPT y los efectos producidos sobre el estatuto de los funcionarios, propios de las normas, pero sin la suficiencia e intensidad como para caracterizarlas como tales. Tan sólo, la ley y los reglamentos son los únicos elementos configuradores del estatuto funcional, y la RPT al ordenar los distintos puestos, lo único que hace “*es singularizar dicho estatuto genérico en relación con cada puesto, al establecer para él las exigencias que deben observarse para su cobertura y los deberes y derechos de los genéricamente fijados por las normas reguladoras del estatuto de los funcionarios, que corresponden a los funcionarios que sirven el puesto. Pero tales exigencias, deberes y derechos no los regula la RPT*”. Es más, no se produce una ordenación abstracta, de efectos “*ad futurum*”, sino que es un **acto-condición**, “*mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional*”. Si bien reconoce que “*puede ser sutil la línea de separación entre la concepción de la RPT como acto condición de la aplicación en cada puesto de los diversos aspectos del estatuto funcional (...) y la condición de la RPT como norma directamente rectora de los referidos aspectos del estatuto funcional en juego en cada puesto*”, y finalmente señala que se adecua mayormente a la realidad de los hechos, la concepción del acto-condición ya que cada acto originado produce una concatenación de otros, en los que el acto previo es requisito fáctico y condición del siguiente, sin que pueda extraerse de esto que “*dicho acto asuma un contenido normativo o una vocación normativa*”.

Por lo tanto, la sala concluye que, rectificando la jurisprudencia hasta el momento asentada, “*la RPT debe considerarse a todos los efectos como acto administrativo, y que no procede para lo sucesivo distinguir entre plano sustantivo y procesal*”, deshaciendo de esta manera la dualidad que pendía como hecho diferencial sobre aquéllas. Lo cual supone reconocer plenamente en ellas la calificación de “*cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas*” excluidas explícitamente por la Ley Jurisdiccional como supuesto para el acceso al recurso de casación⁴. Todo lo cual lleva a concluir –y por tanto rechazar—todas las restantes cuestiones tales como la necesidad de publicación de la RPT en el periódico oficial correspondiente, la improcedencia del recurso indirecto...

1.2. La doctrina jurisprudencial ahora finalizada: votos particulares

El giro definitivo hacia la exclusión de las RPT como supuesto para acceder a la casación y reducirlas a meras *cuestiones de personal*, después de numerosos años de una abundante y frondosa jurisprudencia en la que se confirma el carácter de acto administrativo plúrimo de éstas, pero con suficientes características normativas como para poder ser recurribles en casación ordinaria, no podía quedar reducido al examen jurisprudencial aportado, ya que para los magistrados críticos, “*no hay razones que justifiquen el cambio de criterio llevado a cabo por la Sala sobre la calificación jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y, por el contrario, sí persisten las que han sustentado la posición jurisprudencial que ahora se abandona*” y lo que es más importante: “*la interpretación ahora abandonada es más respetuosa con el derecho de los empleados públicos a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos*”. En efecto, las RPT actualizan y concretan el conjunto de normas estatutarias reguladoras de la relación jurídica del funcionario con la Administración para posibilitar su inserción en la organización correspondiente y su propia carrera administrativa, por lo que es evidente que el conjunto de los elementos constitutivos de las RPT contienen en sí mismas los elementos básicos del estatuto de los funcionarios. Algo que, como afirman, supone que “*no sólo no brindan seguridad jurídica, pues ésta no faltaba, sino que merman las posibilidades de defensa de los empleados públicos a los que privan del recurso de casación y, también, de la posibilidad de impugnar indirectamente las relaciones de puestos de trabajo con la consecuencia de que no podrán combatir sus actos de aplicación si no recurrieron en su día la resolución o acuerdo que las aprobó*”. Desde luego que es un ataque a la línea de flotación en los tan maltrechos derechos e intereses de los funcionarios públicos.

En el voto particular se insiste en que “*las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos de ordenación del personal dotados de un perfil propio y de un régimen específico de elaboración y aprobación, distinto del previsto para las otras normas aprobadas por la Administración. Por eso, no cabe reducirlas a la condición de acto administrativo ni tampoco equipararlas plenamente a las disposiciones generales*” porque operan con el mismo

4 Art. 86.2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

grado de generalidad y abstracción que cualquier norma sobre función pública, y ello sin perjuicio de la función organizativa —aunque prima en ellas más la función de ordenación del personal— “consistente en definir la última unidad en que se diversifica la estructura de cada Administración Pública: el puesto de trabajo, estableciendo algunos de sus elementos, entre otros, los cuerpos y escalas a que está adscrito, el sistema de provisión y las retribuciones complementarias”. Pero esta línea crítica aún va más allá y se plantea una reflexión para con las formulaciones doctrinales referentes a la naturaleza del acto, norma y reglamento: “esta figura, la relación de puestos de trabajo, no encaja, ciertamente, en los moldes tradicionales pero esa no es una característica exclusiva suya. El sistema de fuentes, el ordenamiento jurídico, ha ido, decíamos, adquiriendo una creciente complejidad. Y el ámbito del empleo público no es una excepción”. De hecho, el legislador ha dejado muestras de estas nuevas tendencias a la hora de caracterizar el sistema normativo: así por ejemplo el art. 51 de la LRJPAC cuando habla de “disposiciones normativas” (¿por qué no se dice “disposiciones reglamentarias”?) o el propio art. 11.1 de la LRJCA cuando admite la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma para conocer sobre “las disposiciones generales”.

1.3. Las RPT son actos administrativos generales. Reafirmación de la línea jurisprudencial iniciada. La STS de 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013)

Los abundantísimos pronunciamientos jurisprudenciales, posteriores a esta Sentencia, han confirmado esta línea de negar claramente el carácter normativo de las RPT, las cuales son para el Tribunal Supremo actos administrativos ordenados o condición, o simplemente actos administrativos generales. Así, entre otras muchas las sentencias de la sala de lo contencioso administrativo, todas de la sección 7.^a, de 25 de febrero de 2014 (Rec. casación 4156/2012), 24 de marzo de 2014 (Rec. casación 299/2013), 7 de abril de 2014 (Casación 2342/2012), 29 de abril de 2014 (Rec. casación 742/2013) y 8 de mayo de 2014 (Rec. casación 1953/2013), de 23 de junio de 2014 (Rec. casación 4314/2012). También las más recientes Sentencias de 19 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013), 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013) y la de 18 de febrero de 2015 (Rec. casación 1428/2014), estas últimas señalando además nuevamente que no es posible distinguir su naturaleza jurídica según sea a efectos materiales o procesales. Esta doctrina jurisprudencial también se ha hecho llegar a través de numerosos Autos de inadmisión como el de 22 de mayo de 2014 (Casación 130/2013) o los de 17 de julio de 2014 (Casaciones 1998/2012; 2183/2013 ó 201/2014) de 14 de julio de 2014 (Casaciones 1998/2012; 2183/2013; 20/2014) y 10 de julio de 2014 (Casaciones 5366/2012 y 1855/2013).

De las anteriores, la STS de 20 de enero de 2015 (Rec. casación 663/2013), en su fundamento jurídico tercero, añade algunas singularidades a la doctrina general que pasan por atribuir a las RPT: la “expresión de una actividad reflexiva o de autoorganización, por la que las administraciones públicas determinan su estructura administrativa, con los requisitos legalmente exigidos y con la necesaria flexibilidad”, y por afirmar su necesidad para “dar operatividad a las normas propiamente dichas”. Es más, son “elementos externos a las normas propiamente dichas”, “claramente externas a la estructura de la norma”. Gracias a las RPT, “la Administración concernida en cada caso complementa o da operatividad concreta, mediante estas relaciones o instrumentos organizativos similares previstos en el artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público a las normas generales y abstractas que regulan la provisión de los puestos, los requisitos exigidos para su desempeño y los niveles de complemento de destino, específico y aquellos otros que determine la normativa aplicable en cada caso”. Y para dar un mayor relieve a la naturaleza singular de las mismas, la sentencia indica que “si se tienen en cuenta personas concretas respecto de las cuales individualizan —o puedan o, en su caso, deban individualizarse—, las relaciones de puestos de trabajo son actos administrativos generales”. Ideas predicadas sobre las RPT, que aluden casi en exclusiva a su función de ordenación de recursos humanos y a su mero carácter individualizador de las normas del estatuto de los funcionarios públicos, con escasas referencias a su carácter organizativo último de las propias Administraciones públicas. De ahí, según la sentencia indicada, su carácter periférico respecto a las normas reglamentarias que, por otro lado, parecen necesitar de ellas, como hemos apuntado, para la “operatividad concreta al sistema de provisión de los puestos o a los complementos...”. A pesar de que dichas normas reguladoras “son disposiciones generales y vinculantes aún a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares”.

Cuestiones planteadas que adolecen de cierta contradicción dado que las normas a las que se mencionan a pesar de su generalidad y plenitud de efectos, parecen necesitar de las RPT para ser plenamente eficaces, necesitarían del acto-condición, para operar “en relación con los destinatarios reales potenciales (empleados públicos designados o aquéllos que estuvieran en posesión de los requisitos necesarios para serlo o haberlo sido) para pasar del terreno “expectativa de derecho” al derecho real individualizado de cada funcionario. Es evidente que este trazado jurisprudencial imputa un cierto grado de inoperatividad en la norma de primer grado que hace necesario de otra actuación (nosotros le llamamos norma) para que se individualice en verdaderos actos administrativos para quienes va destinada.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RPT

Es verdad que la jurisprudencia que se desplegó en los últimos años, de forma mayoritaria, sentó el carácter de acto administrativo general de las mismas con caracteres específicos que los acercaban a las disposiciones normativas, e incluso se las llegó a calificar como actos plúrimos, y que también el primer pronunciamiento jurisdiccional, la STS de 20 de septiembre de 1988, no contribuyó desde luego para propiciar un camino unívoco a la hora de caracterizarlas cuando definió conceptualmente su naturaleza jurídica como “*elemento normativo desgajado*”, pero es evidente que este aún reciente cambio de línea jurisprudencial ha pretendido zanjar la cuestión sobre una figura carente de una regulación clara, sobre todo en el ámbito de la Administración General del Estado. A pesar de esto, nosotros creemos que, con los “mimbres” actuales, podemos concluir que las relaciones de puestos de trabajo son normas reglamentarias, de segundo orden, pero normas jurídicas al fin y al cabo. Deducimos este carácter desde, y sobre todo, su carácter de instrumento ordenador de la organización administrativa en sus niveles más elementales, y como resultado natural y lógico del ejercicio de las potestades de organización, en su función de ejecución del complejo Gobierno – Administración. Tampoco puede olvidarse el carácter ordenador de las relaciones jurídicas de los funcionarios insertados en una estructura orgánica, y su mediación para aplicar de forma individualizada el estatutario regulador de los funcionarios públicos. Para descubrir el verdadero carácter normativo de las RPT creemos importante volver a destacar una construcción doctrinal, ciertamente ya con algunos años, en la que se incidía en el carácter normativo de determinadas categorías administrativas como figuras intermedias entre el reglamento y el acto administrativo general (algunas de las cuales finalmente terminaron por ser reconocidas como normas por el propio Tribunal Supremo). Nos referimos a la doctrina del *elemento normativo desgajado* que analizaremos por sus consideraciones netamente normativas y, por tanto, reglamentarias, para caracterizar a las RPT⁵, que, repetimos, debemos entenderlas dentro del contexto de las potestades de organización, en las que alcanzaría netamente este carácter normativo.

2.1. Elemento normativo desgajado

El Tribunal Supremo señaló hace algunos años que el elemento normativo desgajado, se hallaba plenamente consolidado como tal y se definía como “*una unidad jurídica intermedia entre el acto y la norma*”⁶, “*como una suerte de tertium genus*” que tiene “*contenido de norma y envoltura de acto*”⁷ y que, en modo alguno se contraponía entrambos, ya que la distancia se manifestaba a través de ***una gradación jurídica entre los tipos normativos y los singulares***. La elaboración jurisprudencial, es reflejo de la propiamente doctrinal (VILLAR PALASÍ y MEILÁN) y fue considerada aplicable al caso ya que “*es posible detectar(la) en toda institución jurídica: personalidad, contratación, patrimonio, relación servicial pública, fuentes de producción del ordenamiento- se manifiesta, en el caso concreto del plan urbanístico, en forma de jerarquía y consiguiente subordinación de unos planes a otros*”⁸. Por tanto, la calificación como “*elemento normativo desgajado*” no ha sido propia y exclusiva de las RPT, aunque el antecedente más cercano a éstas ya fue considerado como tal elemento normativo desgajado: “*cualquiera sea la matización que, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica como disposiciones generales o reglamentarias incorporen los Decretos de fijación de coeficientes, lo cierto es que se trata, al menos, de lo que doctrinalmente se ha calificado como regulación de “elementos normativos desgajados”, propia del escalonamiento en la normación de éstos funcionarios de Organismos autónomos, así como también lo es que, con independencia de su mayor o menor pureza conceptual, la Administración de la que emanó el Decreto impugnado le dio, cabalmente, el tratamiento de norma y no de acto*”¹⁰

De hecho, esta doctrina fue aplicada, por ejemplo, a los Planes parciales de Ordenación Urbana hasta su consideración final como norma reglamentaria plena¹¹, a los modelos de declaración tributaria incluidos en una Resolución de la que claramente se desprende que no supone una innovación del ordenamiento jurídico¹², o curiosamente un Decreto del Gobierno de Canarias, por el que se modificaba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias¹³, también a los decretos de declaración de parque natural¹⁴, a la modificación del precio o valor de las partidas de las máquinas referidas por el Reglamento

5 Ya hemos destacado en la nota n.º 2 que el propio Tribunal Supremo comienza por atribuir a las RPT la naturaleza de elemento normativo desgajado.

6 STS, contencioso sección 3, del 3 de marzo de 1995 (ROJ: STS 8612/1995) Recurso de apelación | Ponente: RAMON TRILLO TORRES.

7 STS, contencioso sección 4, del 11 de octubre de 2011 (ROJ: STS 6355/2011) N.º de Recurso: 34/2010 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA.

8 STS, contencioso sección 1, del 29 de septiembre de 1989 (ROJ: STS 4954/1989) | Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

9 STS, contencioso sección 1, del 25 de junio de 1986 (ROJ: STS 3608/1986) Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

10 STS, contencioso sección 5, del 21 de febrero de 1979 (ROJ: STS 2959/1979) N.º de Resolución: 101/1979 | Ponente: PABLO GARCIA MANZANO.

11 STS, contencioso sección 1, del 25 de junio de 1986 (ROJ: STS 3608/1986) | Ponente: FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

12 STSJ, de Asturias, sede Oviedo, contencioso sección 1, del 8 de enero de 2013 (ROJ: STSJ AS 21/2013) N.º de Recurso: 1249/2011.

13 STS, contencioso sección 7, del 15 de septiembre de 2005 (ROJ: STS 5307/2005) N.º de Recurso: 1284/2000.

14 STS, contencioso sección 4, del 11 de octubre de 2011 (ROJ: STS 6355/2011) N.º de Recurso: 34/2010.

de máquinas recreativas, efectivamente elementos normativos desgajados¹⁵, como también lo son los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales a los que se les añade un contenido normativo indudable¹⁶, las plantillas aprobadas a los efectos de la convocatoria de un concurso de traslados entre docentes de bachillerato¹⁷, un Acuerdo de la Comisión de Gobierno de un Ayuntamiento por el que se denegó la solicitud de licencia de instalación de tres vallas publicitarias por hallarse dentro del casco histórico-artístico¹⁸, o, tanto la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 25 de noviembre de 1985 y de la Resolución de la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias de 29 de noviembre de ese mismo año, relativas ambas a retirada de la pulpa azucarada¹⁹, como una Orden ministerial sobre retribuciones de personal sanitario y no sanitario dependientes del Instituto Nacional de la Salud²⁰. Finalmente, también lo fue una Resolución de la Dirección Provincial de trabajo con el señalamiento de las bases de cotización que corresponden a las contingencias profesionales de los estibadores²¹. Lo que nos habla de su consolidación doctrinal dentro de la actividad de la Administración.

Si bien la jurisprudencia acabó por reconocer que dicha categoría jurídica es más propiamente acto administrativo: “con la diferenciación entre norma y acto, la cual se difumina con la presencia de eso que se ha dado en llamar «elementos normativos desgajados», cuyo régimen jurídico diverge del de la norma y del que es propio del acto²²”. La cosa tampoco fue afirmada de forma rotunda, predominando el contenido normativo de estos elementos administrativos. En efecto, todos estos ejemplos participan, de una u otra forma, de un indudable contenido normativo aunque siempre haciendo hincapié en un concepto mixto o híbrido, como una institución de doble naturaleza, a modo de un escalón más entre la norma y el acto administrativo, compatibilizando de esta manera las nuevas categorías y /o conceptos surgidos de la realidad administrativa con los ya consagrados en nuestro derecho administrativo. Sin embargo, dicha operación no pasa de ser una respuesta del momento, “pragmática”, necesitada de una mayor consolidación, sobre todo en el terreno conceptual. No falta también —quizás más sistemática esta corriente— una línea jurisprudencial en la que se afirma de forma rotunda que el elemento normativo desgajado es una específica manifestación de potestad normativa —específica porque su ejercicio no exige ajustarse al procedimiento de elaboración de disposiciones generales— que la hace menos rigurosa en este aspecto respecto de los reglamentos “lato sensu”. Para ello, la jurisprudencia se basó en elementos característicos de las disposiciones generales para fraguar en torno a ellas “lo normativo”. Así, por ejemplo, la indeterminación de los destinatarios, como sucede en las Sentencias de 9 de febrero de 1959, de la Sala Tercera de 9 de julio de 1962 y en la de la antigua Sala Cuarta de 25 de julio de 1963; la producción de efectos de alcance y contenido general, como indicaba la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 29 de mayo de 1965; el carácter futuro de los supuestos de hecho que haya de aplicarse o la finalidad aclaratoria e interpretativa, como reconoce la Sentencia de la antigua Sala Quinta de 11 de diciembre de 1964; el carácter organizador, como reconoce la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 22 de octubre de 1965. También sirvieron para su caracterización los criterios relativos a la integración e innovación en el ordenamiento jurídico, como reconocieron las Sentencias de la antigua Sala Quinta de 12 de febrero de 1966 y 28 de noviembre de 1961²³. A estas características se añade además la eficacia “ad extra” con imposición de cargas y obligaciones, aunque también de derechos²⁴. Todos estos elementos son comunes a los elementos normativos desgajados y son la piedra de toque para entender que las RPT tienen un contenido normativo real y no aparente, y menos a los meros efectos procesales porque esto es, en efecto, una mera “fictio iuris” como afirma la STS de 5 de febrero de 2014. La consideración, pues, de las RPT como elementos normativos desgajados con una naturaleza de disposición general es un argumento que, desde una configuración doctrinal diseñada tiempo atrás y traída por una jurisprudencia temprana, necesitaba de un complemento indispensable y es el carácter de norma, producto del ejercicio de la potestad organizativa del complejo Gobierno – Administración. Desde ambas características,

15 STS, contencioso sección 6, del 22 de diciembre de 1999 (ROJ: STS 8373/1999) N.º de Recurso: 8245/1995.

16 STS, contencioso sección 7, del 2 de junio de 1999 (ROJ: STS 3895/1999) N.º de Recurso: 4727/1993.

17 STS, contencioso sección 7, del 3 de noviembre de 1997 (ROJ: STS 6504/1997) N.º de Recurso: 865/1992.

18 STS, contencioso sección 1, del 1 de octubre de 1990 (ROJ: STS 6729/1990) Recurso de apelación.

19 STS, contencioso sección 1, del 29 de septiembre de 1989 (ROJ: STS 4954/1989).

20 STS, contencioso sección 1, del 20 de septiembre de 1988 (ROJ: STS 6338/1988).

21 STS, contencioso sección 1, del 23 de febrero de 1988 (ROJ: STS 1204/1988) Recurso de apelación.

22 STS, contencioso sección 6, del 6 de noviembre de 1999 (ROJ: STS 7011/1999) N.º de Recurso: 6266/1995.

23 La sentencia continúa incidiendo: “En una evolución posterior de la doctrina jurisprudencial, se asume la tesis ordinalista que sostiene que el Reglamento forma parte del ordenamiento y el acto administrativo, aunque su contenido sea general o se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del ordenamiento jurídico, lo que ha hecho clásica la descripción del acto ordenado no ordinal y esta tesis proporciona una clave precisa para fijar la línea divisoria entre el acto y la norma (f. d. segundo bajo la genéricos conceptos «potestad reglamentaria» o «Reglamentos» se cobijan diversa suerte de potestades —del mismo género, pero de distinta calidad— y normas que aunque comparten secundario rango cumplen funciones material e incluso constitucionalmente distintas, lo que obliga a aislar sus elementos diferenciales y a analizar qué consecuencias o efectos producen o debieran producir” STS, contencioso sección 7, del 2 de junio de 1999 (ROJ: STS 3895/1999) N.º de Recurso: 4727/1993. F. J. 2.º.

24 STS, contencioso sección 5 del 13 de diciembre de 2013 (ROJ: STS 6010/2013) N.º de Recurso: 1003/2011.

configuradoras de un auténtico plano sustantivo, normativo, se podría –como afirma también la STS de 5 de febrero de 2014– sortear las RPT como mera “cuestión de personal²⁵” en el plano procesal casacional.

2.2. Carácter normativo de las RPT. Líneas jurisprudenciales²⁶

No podemos decir que el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, fuera un precepto más, si nos atenemos a la STC de 11 de junio de 1987²⁷, cuando anula parte de su redacción la cual remitía a las RPT la determinación de los puestos a desempeñar por personal funcionario algo basal para nuestro modelo de función pública. Pero es que la nueva redacción operada a través de la ley 23/1988, de 28 de julio, que aparentemente lo hiciera compatible con las previsiones del alto Tribunal que consideraba el régimen estatutario como el modelo reconocido por la Constitución para las distintas administraciones públicas, tan sólo se centró en un ámbito regulador de los posibles para las RPT: “*las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal*”. Esta circunstancia terminó por centrar en exceso el debate jurisprudencial respecto a su función ordenadora del personal y, por ende, a incidir en una materia casuística —por otro lado sujeta también a normación general— de difícil engarce con una naturaleza propiamente normativa según los cánones tradicionales, y concluida por la STS, de 5 de febrero de 2014, que terminara tildando a las RPT como actos ordenados y no de ordenación, y más, en concreto, como un “acto condición” previo para otros encadenados al primero.

Es cierto, que la jurisprudencia respecto a las RPT ha sido titubeante e incluso contradictoria²⁸, señalando que su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, con cierta vocación normativa, pero excluyendo, en todo caso, que sean auténticos reglamentos, con un acceso al recurso de casación precisamente por esa vocación de generalidad normativa. Y para añadir más diversidad conceptual se llega a afirmar otras posibilidades para otras RPT a las enjuiciadas por la STS de 7 de febrero de 2014: “*no cabe que de modo apriorístico dichas consideraciones [su naturaleza de actos administrativos] deban ser necesariamente aplicables también a las Relaciones de Puestos de Trabajo de Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales*” ya que “*deberá estarse como factor principal para cualquier posible análisis a lo que disponga la Ley de la Función Pública de cada Comunidad Autónoma, dentro de los límites marcados al respecto por la legislación básica del Estado*”²⁹, lo cual supone hacerse trampas en el solitario porque en ese momento el problema jurídico dejaría de existir. Tal vez dicha afirmación se pueda explicar a que, en una sentencia poco tiempo anterior, se decía “*en esencia*” lo contrario a lo que en la actualidad se concluye: *que las Relaciones de Puestos de Trabajos de los Ayuntamientos deben ser consideradas una disposición general en cuanto “regula el régimen jurídico, organizativo, económico, etc., de los puestos de Trabajo y ese régimen se establece con vocación de permanencia” tal como se declara en STS, de 19 de Noviembre de 1.994. Es así pues, que la Relación de Puestos de Trabajo concibe legalmente (art. 16 Ley 30/1984, art. 90.2 de Ley 7/1985) como un instrumento técnico de ordenación personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de futuro, en el que debe conjugarse la búsqueda de una mayor eficiencia con la previsión de los gastos de personal. (...) Por otra parte, las actuaciones administrativas de formación de Relación de Puestos de Trabajo han sido calificadas jurisprudencialmente como actuaciones administrativas de naturaleza normativa, dado su carácter ordinalmente y notas de generalidad, abstracción y permanencia que ellas concurren, por lo que el procedimiento de aprobación ha de adaptarse a esta finalidad de elaboración de un instrumento de contenido normativo*³⁰. De la misma forma que no es entendible, como se deduce fácilmente de los fundamentos de la sentencia, que algo no puede ser y no ser a la vez, o que posea una naturaleza jurídica para algunas cosas y otra diferente en otras; tampoco es entendible que las RPT, —dado que ésta es en sí misma una opción frente a otros modelos organizativos (ex art. 74 EBEP)—, sea en una Administración “acto plúrimo” y en otra “norma general”, máxime cuando estamos ante materia normativa básica para todas las Administraciones públicas, y que en determinados ámbitos supone la aplicación práctica del

25 Art. 86.2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Además hay una abundantísima jurisprudencia de la Sala 3.ª del TS, relativa a lo que ha de entenderse incluido dentro del termino legal mencionado y lo que no: por todos el ATS de 27 de noviembre de 2008 (Rec. n.º 1431/2008); y 15 de octubre de 2009 (Rec. n.º 2209/2009); el Auto de 11 de febrero de 2010 (Rec. n.º 5246/2009)

26 A este respecto resulta especialmente útil las consideraciones de González Navarro respecto al concepto de línea jurisprudencial: González Navarro, Francisco (1987) “*De las jurisprudencias y de las líneas jurisprudenciales*”. Actualidad Administrativa. N.º 39.

27 STC, constitucional Pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ STC 99/1987). Recurso de inconstitucionalidad número 763/1984.

28 La STS, contencioso sección 7, del 12 de noviembre de 2008 (ROJ: STS 6185/2008) N.º de Recurso: 10749/2004, incurre en un formalismo extremo al vincular la naturaleza de la RPT al “manto jurídico” que la envuelve: “*si bien este Tribunal ha atribuido a los acuerdos sobre regulación de la RPT, a veces, la naturaleza de normas, ello lo ha sido a los solos efectos de admisibilidad de la casación, o en algún caso excepcional cuando la regulación o modificación de la RPT se contiene en un instrumento jurídico, que por su forma de exteriorización, procedimiento de elaboración y modo de publicación, e incluso por su contenido añadido, justifica que se le asigne esa naturaleza reglamentaria*”

29 FJ 2.º de la STS, contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012.

30 STS, contencioso sección 7, del 17 de julio de 2012 (ROJ: STS 5483/2012) N.º de Recurso: 3547/2011.

principio de interterritorialidad de determinados cuerpos de funcionarios, como afirma el Tribunal Constitucional, a los efectos de señalar precisamente esta peculiaridad corporativa³¹.

En efecto, ya la STS del 10 de julio de 2013, realizó un amplio resumen sobre la doctrina jurisprudencial al respecto y de las constantes dificultades sobre reconocer su naturaleza normativa: *“La naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo no ha sido un tema pacífico en nuestra jurisprudencia, y ha sufrido una importante evolución y constantes variaciones. Nuestra jurisprudencia ha entendido que las relaciones de puestos de trabajo, aunque encuadrables en la materia de personal, participan de la naturaleza propia de las “disposiciones de carácter general”, existiendo una doctrina consolidada reconociendo que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizativas, tienen “naturaleza normativa”, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo*³². He aquí cómo desde su función organizativa ofrece, para esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, un indudable argumento a favor de la naturaleza normativa de las RPT que son, a nuestro modo de ver, “per se”, auténticas disposiciones normativas de carácter general.

Esta línea jurisprudencial tiene sus antecedentes en la STS de 13 de febrero de 2001, recopilatoria de otras muchas: *“consiguientemente, teniendo las R.P.T. naturaleza normativa (pues así lo reconoce la jurisprudencia de este Tribunal en las sentencias, entre otras, de 3 marzo y 25 de abril de 1995, 13 y 28 mayo y 4 junio de 1996, y 3 de octubre de 2000, esta última resolutoria de una cuestión de competencia negativa, así como en los autos de 12 de mayo de 1997 y 4 de diciembre de 2000 del mismo Tribunal Supremo)...*³³; y en la STS del 3 de octubre de 2000: *“ni se impugna una disposición general (naturaleza jurídica que efectivamente es predicable de las relaciones de puestos de trabajo) ni la cuestión de personal objeto del recurso se refiere al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera*³⁴”. Incluso en otra posterior se las ha llegado a denominar como **“actos normativos”**: *“y es que la primera y única determinación de las características esenciales de los puestos de trabajo no puede ser la que contengan las respectivas convocatorias. Con carácter previo, dichas características esenciales han de haber sido anticipadas por el acto normativo que aprueba o modifica los tan repetidos puestos de trabajo. De esta forma no solo se satisfacen mejor los fines ordenadores a que las relaciones de puestos de trabajo responden, sino que también se protegen con mayor rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios públicos*³⁵”. Aunque también conviven otras posturas de cierta indefinición al asegurar que su carácter de norma jurídica viene dado por el examen de su propio contenido. Lo cierto es que en toda la larga serie jurisprudencial sobre las RPT, se han expresado de forma clara sus caracteres normativos, aunque “eclipsados” en determinados momentos por ciertas denominaciones coincidentes con el concepto de acto administrativo general, sobre todo cuando se centraba, casi en exclusiva, sobre su carácter de instrumento de ordenación del personal.

De todas la características definitorias de una disposición de carácter general, sin duda, la mejor, es su “ingreso” en el Ordenamiento jurídico, así lo señalaba gráficamente PARADA VAZQUEZ al afirmar que el acto administrativo es “flor de un día” porque no tiene ninguna vocación de permanencia que es lo característico de las normas, siendo más precisa la separación acto administrativo y reglamento mediante el criterio ordinamental de la no consunción³⁶. Criterio ordinamentalista que también se ha reflejado en la propia jurisprudencia, primero sobre los elementos normativos desgajados en general, y luego sobre las propias RPT: *“la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de*

31 *“Como razonamos en la STC 253/2005, de 11 de octubre, y ratificamos en la STC 163/2012, FJ 6 j), “la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial relativa a las relaciones de puestos de trabajo ... constituye un régimen jurídico a través del cual el Estado garantiza la unidad y homogeneidad de estos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia ..., asegurando así la movilidad de aquéllos en todo el territorio nacional” (FJ 8)”* STC, constitucional pleno, del 29 de noviembre de 2012 (STC 224/2012) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1933/2004.

32 STS, contencioso sección 7, del 10 de julio de 2013 (ROJ: STS 4323/2013) N.º de Recurso: 2598/2012. Se cita dentro de la propia sentencia otras desde las que se sigue la línea jurisprudencial: STS de 13 febrero 2001, Rec. de Casac. n.º 840/2000, 20 de febrero de 2001, Rec. de Casac n.º 1040/2000, que se remite a las sentencias de 3 de marzo y 25 de abril, 13 y 28 de mayo 1996, 4 de junio de 1996 ó 3 de octubre de 2000).

33 STS, contencioso sección 1, del 13 de febrero de 2001 (ROJ: STS 965/2001) N.º de Recurso: 840/2000.

34 STS, contencioso sección 1, del 3 de octubre de 2000 (ROJ: STS 7035/2000) N.º de Recurso: 548/1999. En este mismo sentido y junto a las mencionadas en la nota 28, la STS, contencioso sección 1, del 5 de diciembre de 2000 (ROJ: STS 8949/2000) N.º de Recurso: 976/2000; la STS, contencioso sección 1, del 20 de febrero de 2001 (ROJ: STS 1191/2001) N.º de Recurso: 1037/2000; y la STS, contencioso sección 1, del 25 de abril de 1995 (ROJ: STS 9067/1995) Recurso de apelación.

35 STS, contencioso sección 7, del 12 de noviembre de 2006 (ROJ: STS 7414/2007) N.º de Recurso: 11049/2004.

36 Parada Vázquez, Ramón (2010) *“Derecho Administrativo I”*. 18.ª edición. Ed. Marcial Pons. Pág. 71.

permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente y así se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos (“actos plúrimos”). Por tanto, los actos administrativos carecen de esa finalidad normativa pues no contienen una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental y no innovan el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinalista)³⁷. A este respecto debe señalarse que, en efecto, la aplicación de una RPT sobre el contenido de derechos y obligaciones de los funcionarios no se “consume”, a modo de ejemplo, por el desempeño de un puesto de trabajo concreto y el haz de relaciones creadas con quien lo desempeñe, ya que sigue desplegando efectos continuados para quien ocupe el puesto y para quien pueda ocuparlo en momentos posteriores. Es decir, la permanencia en el tiempo de la RPT es innegable y en contraste radical con el acto plúrimo por excelencia, que son las convocatorias de pruebas de acceso a un Cuerpo de funcionarios. Constituyen, pues, derecho objetivo. Hecho reflejado también por otra línea jurisprudencial al admitir el recurso indirecto por vía del art. 26 de la LRJCA³⁸: “por otra parte, la jurisprudencia que atribuye a las relaciones de puestos de trabajo la consideración de disposiciones de carácter general ha encontrado reflejo no solo a los efectos puramente procesales de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia en las que se enjuicien las relaciones de puestos de trabajos, sino también, aunque de forma más restrictiva y matizada, a efectos de permitir la impugnación indirecta de las determinaciones de la RPT con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares de aplicación, conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción (en este último sentido pueden verse las sentencias de esta Sala de 1 de marzo de 2004, casación 9874/98 y 7 de marzo de 2005, casación 4246/99)³⁹”. De esta línea se hace eco la STS de 5 de febrero de 2014, aunque también, se declaró también la inadmisibilidad de esta vía impugnatoria, a través de las Sentencias de 4 de Julio de 2012 —Recurso de casación nº 1984/2010, F.J. 5.º—; y de 10 de julio de 2013 —Recurso de casación nº 2598/2012 F.J. 4.º—.

Otro argumento jurisprudencial a favor de su carácter normativo viene representado por los casos relativos a la RPT que reproducen anteriores, **para las que no se puede hablar de acto consentido, siendo posible una nueva impugnación directa**: “cuando se aprueba una RPT, aunque sea una modificación parcial, al igual que ocurre con los reglamentos, se abre la posibilidad de su impugnación directa, (...). Es decir, esta Sala viene admitiendo que cuando una RPT reproduce otra anterior, no se puede hablar de acto consentido, y es posible su impugnación⁴⁰”.

2.3. Estructura de las RPT como norma jurídica

Afirma ARROYO YANES que sobre la base de que las RPT no inciden en la formación general de las condiciones laborales de los funcionarios, limitándose a enumerar y singularizar los puestos de trabajo y determinar su encuadramiento burocrático, se considera que las RPT son meras aplicaciones, meras actuaciones administrativas⁴¹. No compartimos esta opinión ya que precisamente de sus afirmaciones podemos extraer el propio contenido normativo de las RPT. Comenzaremos por señalar que precisamente el contenido de las RPT es condicionante para el régimen de desempeño de puesto, —tan característico de nuestro modelo de función pública—, ya que sus disposiciones señalan las condiciones generales y específicas para su asignación, y para la generación de nuevos actos jurídicos desde la prestación del servicio del funcionario. Por eso, el propio Tribunal Supremo ha afirmado de manera contundente y profusa que, “ciertamente, las relaciones de puestos de trabajo deben ser objeto de negociación colectiva. Así, la sentencia de 21 de junio de 2013 (casación 926/2012) dice al respecto: “Esta Sala se ha pronunciado de forma reiterada sobre la cuestión planteada en el actual recurso de casación poniendo de manifiesto la necesidad de posibilitar una auténtica negociación sobre las Relaciones de Puestos de Trabajo de los funcionarios públicos (...) Y recoge de la anterior sentencia de 26 de septiembre de 2011 (casación 1546/2008) cuanto sigue: “Los argumentos que nos llevaron a desestimar aquél recurso de casación descansaban en que la Relación controvertida afectaba a las condiciones de trabajo y a extremos relacionados con la configuración de determinados puestos⁴²”. Si bien el contenido de la negociación de una RPT contiene ciertos límites, ya que los elementos negociables de la RPT deben tener relación directa con las condiciones en la prestación del servicio de los funcionarios: “Por último debemos tener presente que como afirma la Sentencia de 6 de julio de 2011 (RC 2580/2009) que “lo determinante

37 STS, contencioso sección 7, del 10 de julio de 2013 (ROJ: STS 4323/2013) N.º de Recurso: 2598/2012 FJ. 4.º.

38 . El contenido precitado artículo se divide en dos apartados: 1: Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. 2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior”

39 STS, contencioso sección 7, de 19 de julio de 2007 (ROJ: STS 5352/2007) N.º de Recurso: 182/2005.

40 STS, contencioso sección 7, del 13 de diciembre de 2013 (ROJ: STS 6218/2013) N.º de Recurso: 1914/2011.

41 Arroyo Yanes, Luis Miguel (1994) “La carrera administrativa de los funcionarios públicos” E. Tirant Lo Blanch. Valencia. Pág. 406.

42 STS, contencioso sección 7, del 8 de noviembre de 2013 (ROJ: STS 5599/2013) N.º de Recurso: 3105/2012. A esta, hemos de añadir, entre las más recientes, las sentencias de 26 de septiembre de 2011 (rec. num. 1546/2008); 6 de julio de 2011 (rec. num. 2580/2009); 21 de junio de 2011 (rec. num. 4175/2009); 18 de marzo de 2011 (rec. num. 6325/2008); 7 de noviembre de 2011 (rec. num. 4637/2010); 2 de diciembre de 2010 (rec. num. 4775/2009); y 19 de julio de 2010 (rec. num. 3157/2009).

para considerar preceptiva la negociación colectiva previa es, pues, que la concreta actuación de la Administración afecte o tenga repercusión en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos; esto es, que tenga un contenido sustantivo y una incidencia en la ordenación de las condiciones de trabajo, en el bien entendido de que, como se ha destacado también por el Tribunal Supremo, la mera referencia a aspectos relativos a esas condiciones de trabajo, sin entrar en su regulación ni en su modificación, no requiere de dicha negociación colectiva previa, ‘ya que mencionarlos no significa entrar en su régimen ni variar su contenido’ (entre otras, la STS de 9 de febrero de 2004, citada en la contestación a la demanda, o la STS de 22 de mayo de 2006)⁴³. Y, sobre todo, para diferenciarlas claramente de los contenidos y resultados de una negociación colectiva de carácter laboral ordinario, no necesariamente ha de llegarse a un acuerdo en el proceso negociador y con ello cumplimentar plenamente sus requisitos específicos de elaboración, y porque además son el resultado claro de la potestad de organización, en la que vienen a ejercerse las funciones ejecutivas directamente vinculadas con facultades de la Administración pública correspondiente: **“la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo exige el trámite de negociación colectiva, aunque no necesitado de acuerdo entre las partes, y que la alteración de dicho requisito o su supresión fundamentándose para ello en la potestad de organización de la Administración, no altera en modo alguno el debate jurídico, ya que estas cuestiones han sido detalladamente resueltas por la jurisprudencia”**⁴⁴.

Las RPT tampoco son meras relaciones, “informes”, de puestos de trabajo, ya que contienen elementos suficientes para caracterizar una disposición con contenido y finalidad normadora: “*acuerda “establecer” la RPT (...) y lo que hacen esos anexos, mediante la identificación con su código y denominación, es limitarse a relacionar, sin más, unos concretos puestos de trabajo, pero no estableciendo para ellos disposición o modificación alguna sobre los elementos que según la ley constituyen la materia principal de una RPT (tipo, sistema de provisión, requisitos y complementos)*”⁴⁵. Pero es que, además, no es una mera diferencia formal la que existe —tomando el caso de las Administraciones locales pero también extrapolable al resto de Administraciones— entre el presupuesto anual municipal y las RPT al indicar el mismo Tribunal Supremo que “*el hecho de que la RPT sea parte de la documentación acompañada a los presupuestos del Ayuntamiento, no basta para negar la distinta realidad jurídica de esa relación y los presupuestos mismos (...). La diferenciación entre la índole jurídica de dos instrumentos normativos no puede tacharse en modo alguno de “argumento formalista”, ni cabe tachar la referencia a tal diferenciación de modo de evitar el “pronunciarse sobre la legalidad del acuerdo que aprueba la RPT”*”⁴⁶. Pero aún hay más, su carácter normativo también puede predicarse sobre las formas aprobatorias del instrumento normativo correspondiente⁴⁷.

Las RPT se insertan dentro de lo que se ha dado llamar por la doctrina (VILLAR PALASI) el proceso de “fisión”, en su producción, y de “fusión” en la aplicación de determinadas normas o conjunto normativo. En este proceso, el elemento normativo desgajado, encaja como producto típico de esta operación, el cual necesita de una interpretación aplicativa global desde un grupo normativo configurado por razón de la materia y la competencia. De esta forma, las RPT pueden contener —de hecho contienen— en sí mismas todo el conjunto del estatuto de los funcionarios en situación administrativa de servicio activo desde su ingreso en el Cuerpo o Escala a la que pertenezca, e incluso algunos efectos desde otras situaciones administrativas. Son normas auxiliares, afirman VILLAR PALASÍ y VILLAR EZCURRA, que simplifican el supuesto de hecho de una norma principal, ahorrando con ello repeticiones inútiles, en tanto que esta norma auxiliar introduce elementos nuevos en el supuesto de hecho ampliando su contenido⁴⁸. Pero para poder aplicar la RPT es necesario hacerlo a través del grupo normativo estatutario de los funcionarios públicos⁴⁹, quedando de esta forma completado tanto por el supuesto de hecho como por la fragmentación de los elementos de las normas principales. Así, por ejemplo, la asignación de un complemento de destino a un puesto de determinado en la RPT obedece, y moviéndonos en exclusiva en el terreno estrictamente de ordenación de los recursos humanos, a la aplicación de los arts. 9 y 12 del EBEP, relativos a la realidad entitativa de su relación jurídica con la Administración —funcionario de carrera o eventual—, al cuerpo o escala de funcionarios que puedan desempeñarlo (art. 75 del EBEP) y su correspondiente grupo de clasificación

43 STS, Contencioso sección 7, del 28 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 9169/2012) Recurso: 4049/2011.

44 STS, contencioso sección 7, del 21 de junio de 2013 (ROJ: STS 3468/2013) N.º de Recurso: 926/2012.

45 STS, contencioso sección 7, del 26 de julio de 2012 (ROJ: STS 5779/2012) Número de recurso: 2994/2011. En este mismo sentido, las disposiciones que no inciden en las condiciones de la prestación de servicio por los funcionarios, no tienen necesidad de ser negociadas: STS, contencioso sección 991, del 25 de julio de 2013 (ROJ: STS 4393/2013) N.º de Recurso: 355/2011.

46 STS, contencioso sección 7, del 11 de mayo de 2012 (Roj: STS 3512/2012) N.º de Recurso: 1348/2010.

47 En el caso de existir un proceso de negociación colectiva el resultado —la RPT— para ser válida y eficaz, necesita de la aprobación expresa y formal por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas Art. 38.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

48 Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) “*Principios de Derecho Administrativo*”. Tomo I. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. Pág. 256.

49 Ha de incluirse aquí también el personal eventual “que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin”, (Art. 12.1 del EBEP) y que también ha de incluirse en las RPT.

(art. 76 del EBEP). Si nos referimos al complemento de destino se aglutinan, tanto la situación del puesto dentro de la estructura jerárquica de puestos de trabajo⁵⁰, como la suma de los conceptos retributivos devengables, contenidos de los artículos 22 y 24 del EBEP y los artículos 14.2 y 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Aspecto este que refleja además la previsión específica de dotaciones presupuestarias para los puestos de trabajo creados, y la definición conceptual de las retribuciones complementarias. Y, finalmente, es referencia básica para, en su caso, contemplar la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa⁵¹. Si a lo anterior añadimos la norma 2 y 3 de la Orden de 6 de febrero de 1989 por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración, concluiremos que este elemento normativo también tiene una forma específica de elaboración diferente a la producción del acto administrativo.

Todo este grupo normativo, pues, es de desarrollo obligado en la RPT para conseguir una fragmentación razonable de dichas normas. El grupo normativo se construye siempre de abajo hacia arriba partiendo del supuesto de hecho concreto e incorporándole, sucesivamente, las diversas normas que lo regulan en forma inversa a su valor jerárquico⁵². Como afirmaba MEILAN GIL, en el derecho administrativo, la regulación del supuesto de hecho no se hace siempre de golpe, sino a base de una gradación sucesiva de normas ordenadas según un criterio de mayor concreción (...) la norma entendida como regla jurídica completa, aparece así escindida en varias disposiciones o lo que es lo mismo algunos de sus elementos aparecen formalmente desgajados de la misma. Estos elementos tienen carácter de entraña normativa. No son aplicación de la norma sino desarrollo de la misma. Son elementos integrantes de la norma, aunque desgajados de ella, y la completan⁵³. Esta cuestión nos pone en antecedentes de que la concepción dualista y rígida de reglamento y acto administrativo no conduce a parte alguna. Algo que ya en su día MEILAN GIL señalaba para una realidad jurídica que parece resistirse a los encuadramientos demasiado rígidos y que constantemente revela que escapan a los moldes doctrinales al uso, en el caso que nos ocupa, entre acto y norma⁵⁴, que incluso, en momentos recientes, llega a afectar al posicionamiento de la ley y sus contenidos dentro del Ordenamiento jurídico. Desde luego que el derecho Administrativo actual no puede quedar limitado ya al debate sobre el encaje de las nuevas realidades normativas en las ya tradicionales, porque realmente las características de unas y otras se difuminan en un proceso de gradación, sobre todo en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción. Este replanteamiento tiene su fundamento, por un lado, en un proceso de adaptación —no propio y exclusivo de nuestra época— ya que las reflexiones sobre la innovación y la modernización del derecho Administrativo, y del Derecho público en general, han sido una constante de su historia dogmática desde el momento mismo de su nacimiento, y, por otro, en la posición propia de la Administración pública desde su legitimación constitucional como productora de normas. Ya a nadie extraña por ejemplo que, en la actualidad, los sujetos privados, estén llamados a aplicar las normas jurídico-públicas y asumirlas en lugar de la Administración, la cual está llamada sólo a corroborar su adecuación al derecho concedido⁵⁵. Doctrinalmente, GALLEGO ANABITARTE, admite, analizando el hecho de quién es el titular del ejercicio de la potestad reglamentaria, la posibilidad de distinción entre norma reglamentaria y la norma que es disposición administrativa general, ambas con indudable carácter normativo⁵⁶. Extremo este que ya se contemplaba en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y que ahora, en la actualidad, se refleja en los artículos 51 y 52 de la LJRJPAC⁵⁷.

Desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, es verdad que no ha habido un pronunciamiento expreso sobre el carácter normativo o no de las RPT y que alguna sentencia expresa un cierto desinterés sobre la cuestión (“Con independencia de que las relaciones de puestos de trabajo tengan o no carácter normativo...”) pero pueden

50 Art. 7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado cuyo tenor literal es como sigue: “Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores”

51 Art. 70 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

52 Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) *Ibidem* pág.260.

53 Meilán Gil, José Luis (1967) “La distinción entre norma y acto administrativo”. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública Ed. BOE. Madrid. Pág 36.

54 Meilán Gil, José Luis (1967) *Ibidem* pág. 40.

55 Carro Fernández Valmayor, José Luis (2014) “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público en especial del Derecho Administrativo” Revista de Administración Pública, n.º 193. Madrid.

56 Gallego Anabitarte, Alfredo (2003) “Potestad reglamentaria constitucional y legal” en “Derecho Europeo comparado sobre Ley y Reglamento”. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid. Pág. 45.

57 Ambos artículos se refieren a las “disposiciones administrativas” y por sus contenidos (principio de inderogabilidad singular, publicidad, jerarquía y competencia) es evidente que se contienen las características de cualquier tipo normativo.

deducirse en algunas de sus manifestaciones que las RPT tiene un contenido normativo indudable: “que es obvio que las relaciones de puestos de trabajo, sin necesidad alguna de introducirnos en el debate acerca de su naturaleza jurídica que además resulta irrelevante a los efectos del art. 24.1 C.E., constituyen un instrumento que disciplina con una cierta vocación de permanencia los puestos del personal al servicio de la Administración Pública, por lo que, en el presente caso, concluir, sin más, en la inatacabilidad de cualquier acto dictado a su amparo, en el entendimiento de que ello supondría reabrir artificialmente el plazo para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁵⁸”. Precisamente su naturaleza especial asegura, para el Tribunal Constitucional, la “unicidad” de determinados funcionarios: “constituye un régimen jurídico a través del cual el Estado garantiza **la unidad y homogeneidad de estos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia**, en concordancia con la doctrina de este Tribunal reproducida en los precedentes fundamentos jurídicos, **asegurando así la movilidad de aquéllos en todo el territorio nacional**⁵⁹. Aunque “no existe un derecho de los funcionarios a la movilidad, sino una posibilidad de movilidad condicionada a las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones de destino⁶⁰”.

Las dificultades de conceptualización entre reglamento y acto —categorías existentes tiempo atrás— señalaba la doctrina (ESTEVE PARDO), hace necesario contemplar estas “realidades” normativas intermedias. En definitiva debe decantarse por la consideración de estos supuestos, como integrantes de la zona fronteriza de distinción entre acto y reglamento, o entender que tal zona fronteriza es realidad un “*tertius genus*” como se hace en alguna sentencia⁶¹. La especificidad de este género normativo no extingue su carácter normador y conformador de toda norma reglamentaria, sea cual sea el grado de desarrollo que tenga porque el rasgo diferenciador de estos tipos normativos es su constante y futuro generador de actos administrativos.

3. LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO, INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La Sentencia de 5 de febrero de 2014, señalaba que “la RPT no es un acto ordenador sino ordenado mediante el que la Administración se autoorganiza, ordenando un elemento de su estructura como es el personal integrado en ella misma (F. J. 4.º)”. El ya conocido art.15 de la Ley 30/1984⁶² afirma que las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cuál se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto. Esta expresión ha sido repetida y reproducida hasta la saciedad y quizás haya sido la que más haya merecido la atención de la doctrina. Por su parte, el EBEP incluye dentro de este concepto jurídico la denominación de los puestos de trabajo, los grupos de clasificación profesional requeridos para su desempeño, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, junto a los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. De esta manera, el legislador ha querido combinar el lado organizativo que poseen las estructuras orgánicas en los niveles plenamente funcionariales, con la ordenación de los puestos y sus características. Es decir, las RPT fusionan plantillas y organización administrativa en aquellos escalones en los que no llegan los Decretos de estructuras orgánicas administrativas básicas. De igual forma, establecen los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, así como su valoración.

No debemos olvidar que estos escalones de la organización son fundamentales ya que son el verdadero brazo ejecutivo de la Administración en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Pero en detrimento, o por mejor decir, a diferencia de las estructuras orgánicas, la creación, modificación y supresión de puestos de trabajo ha de realizarse a través de las relaciones de puestos de trabajo, ni siquiera a través de las plantillas orgánicas en donde la cobertura presupuestaria es su valor específico dentro de la organización de los recursos humanos⁶³.

La creación de nuevos derechos y deberes profesionales de los funcionarios, tiene como fuente primaria la RPT, la cual viene a constituirse en el núcleo operativo de la relación estatutaria porque sólo a través de ella pueden producirse un haz de actos administrativos finales, que actualizan las expectativas de derechos creados por las normas reglamentarias primarias. Pero, de la misma forma, es un instrumento de ordenación y planificación de los efectivos a disposición de la organización administrativa básica que es la unidad administrativa. Así lo afirma la jurisprudencia al señalar que la RPT no es, sin más, un acto ordenado: “lo que hacen esos anexos, mediante la identificación con su

58 STC, sala 2.ª, del 2 de marzo de 1998 (STC48/1998) Recurso de amparo núm. 2.712/95.

59 STC, pleno, de 11 de octubre de 2005 (STC 253/2005) Conflicto positivo de competencia núm. 3783/98.

60 STC, pleno, del 1 de marzo de 2012 (STC 29/2012) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651/2005.

61 Esteve Pardo, José (1985) “Los reglamentos de directa aplicación (art. 39.3 LJCA) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. Revista de Administración Pública. N.º 108. Pág. 231.

62 Hay que recordar precisamente que su impugnación ante el Tribunal Constitucional y el pronunciamiento de éste motivó un cambio estratégico fundamental en el régimen jurídico de los funcionarios por parte del legislador en aplicación del verdadero sentido del art. 103.3 de la Constitución. La sentencia a la aludimos es la STC 99/1987, de 11 de junio.

63 Disposición final tercera. BOE n.º 294, de 8 de diciembre de 1988. También puede deducirse esta obligatoriedad del art. 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

código y denominación, es limitarse a relacionar, sin más, unos concretos puestos de trabajo, pero no estableciendo para ellos disposición o modificación alguna sobre los elementos que según la ley constituyen la materia principal de una RPT (tipo, sistema de provisión, requisitos y complementos) (...) no estándose ante la confección y aprobación de una nueva RPT, ni ante la modificación de alguno de los elementos que son la materia principal de dicho instrumento administrativo⁶⁴”.

La ordenación del personal, fraguada a través de las RPT, supone la normativización en que se concreta la discrecionalidad administrativa que, sobre la tipología de puestos, previamente diseñados en los catálogos de puestos de trabajo, dispone de los recursos humanos necesarios para el ejercicio de las competencias asignadas a dichos órganos o unidades administrativas. Es más, es una “regulación abstracta y permanente⁶⁵”. Como principio ordenador y como resultado final de la potestad administrativa de organización, el legislador básico ha señalado como misión de las RPT la planificación de los recursos humanos, el correcto y adecuado dimensionamiento de sus efectivos y su mejor distribución y movilidad⁶⁶. Ordenación que debe posibilitar de igual forma el traslado de sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones y condiciones esenciales de trabajo, **modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares**⁶⁷. Por tanto, las RPT no deben ser consideradas, a los efectos de la gestión racional de los recursos, como una realidad estanca e inamovible a la hora de reafirmar su carácter normativo ya que precisamente este es el “principio del fin” para lo que surgieron: generar un grupo normativo que acerque la relación estatutaria al supuesto de hecho⁶⁸. Lo cual significa ofrecer un diagnóstico permanente sobre las necesidades de las organizaciones administrativas. Es lo que se denomina posibilitar “un análisis funcional” de los puestos de trabajo que, además de exigir un análisis global, es decir el posicionamiento general de la organización —incluyendo el marco estratégico y competencial—, tiene como objeto clarificar la distribución de funciones y tareas dentro de la organización, distinguiendo entre funciones de la organización y de la persona que haya de desempeñar el puesto⁶⁹. Hecho suficientemente ponderado por el propio normador en la Orden de 6 de febrero de 1989⁷⁰, ya que configuraba, aunque, por desgracia, reducida a la experiencia inicial de implantación, unas relaciones de puestos de trabajo flexibles, abiertas a las modificaciones posteriores que la experiencia y la propia evolución de las unidades vaya aconsejando, incorporando progresivamente aquellos elementos proyectables para una mejor organización.

Sólo desde esta premisa añade, la Ley de la Función Pública de Castilla y León, las RPT pueden ser el verdadero instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios precisando para ello los requisitos para el desempeño de cada puesto así como su valoración⁷¹. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha destacado las amplias facultades que posee la Administración a la hora de establecer estas funciones en las RPT: “la primera es que la ponderación de las funciones de un puesto de trabajo correspondiente a una Administración pública no puede hacerse con criterios meramente nominalistas sino atendiendo a las tareas efectivamente asignadas y al órgano del que jerárquicamente dependen. La segunda es que la Administración goza de gran libertad para definir esas funciones y, por lo mismo, de un amplio espacio de discrecionalidad para determinar los conocimientos convenientes para dichas funciones (lo que no significa arbitrariedad)⁷². Determinación de funciones para los puestos de las RPT que, en el caso de las Administraciones locales —de hecho para todas las Administraciones públicas pero el pronunciamiento se refiere a éstas— es absolutamente obligatoria, previamente a su aprobación,: “de otro lado, en lo que concierne a la preceptiva y previa valoración del puesto de trabajo, que exige el artículo 4.2 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el Régimen de las Retribuciones de los funcionarios de la Administración Local, para el establecimiento o modificación del complemento específico, que nos ocupa, debe señalarse, que se ha incorporado al procedimiento un primer informe emitido por la Técnico de Recursos Humanos del propio Ayuntamiento⁷³”. Aunque con un amplio margen de configuración por parte de las Entidades locales dada su autonomía: “en efecto, la Relación de Puestos

64 STS, contencioso sección 7, del 26 de julio de 2012 (ROJ: STS 5779/2012) Número de recurso: 2994/2011.

65 STS, contencioso sección 7, de 9 de junio de 2008 (ROJ: STS 3931/2008) N.º de Recurso: 53/2006.

66 Art. 69.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

67 Art. 81.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

68 La STS de 20 de enero de 2015, precisamente incide aunque con una intención distinta, en que las “RPT” “son instrumentos organizativos que dan operatividad a las normas propiamente dichas”.

69 Manuel Villoría Mendieta y Eloísa del Pino Matute “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas” Ed. Técnicos. Madrid 1997. Págs. 185 y 186.

70 Orden por la que por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

71 Art. 22 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

72 STS, contencioso sección 7, del 6 de marzo del 2013 (ROJ: STS 1073/2013). N.º de Recurso: 4004/2010.

73 STS, contencioso sección 7, del 21 de noviembre de 2012 (ROJ: STS 8023/2012) N.º de Recurso: 2579/2011.

de Trabajo es un instrumento de ordenación del personal que la Ley ofrece a las Administraciones Públicas para que con ella establezcan la estructura o diseño de los mismos y los requisitos necesarios para su desempeño. Es, pues, una manifestación de la potestad de organización de la que disfruta y, como ésta, debe respetar, entre otros, el principio de interdicción de la arbitrariedad al clasificar esos puestos⁷⁴”.

Instrumento técnico que para la jurisprudencia más reciente se constituye en un elemento básico para las organizaciones administrativas locales: Es así pues, que la Relación de Puestos de Trabajo concibe legalmente (art. 16 Ley 30/1984, art. 90.2 de Ley 7/1985) como un instrumento técnico de ordenación personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de futuro, en el que debe conjugarse la búsqueda de una mayor eficiencia con la previsión de los gastos de personal. Se trata de un instrumento técnico que se forma de acuerdo un método de valoración y clasificación que obtiene definición del contenido formal de cada tipo de puesto trabajo y la determinación de su posición relacional respecto de los demás puestos de trabajo, a partir de descripción de las tareas relevantes necesarias para correcto desempeño de las funciones y la adecuada prestación de los servicios, conexas a la determinación los requisitos profesionales exigibles para ello⁷⁵. Pero la discrecionalidad administrativa, fruto de la potestad de organización, a la hora de configurar las RPT tiene también, además de los límites señalados, el respeto a los derechos de los funcionarios públicos: “las facultades de gestión de su personal, que puede llevar a cabo mediante el instrumento que representa la Relación de Puestos de Trabajo; sin embargo, esa potestad de autoorganización no le autoriza para tomar decisiones que restrinjan los derechos de los funcionarios si no media su justificación mediante una motivación suficiente que satisfaga las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución⁷⁶”.

Si la RPT fuera tan sólo un acto ordenado y no ordenador y, por tanto, sin carácter normativo no es entendible lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo haya afirmado repetidamente sobre los puestos a proveer mediante el sistema de libre designación: “Criterio que se reitera en la sentencia de 25 de marzo de 2011 (cas. 3341/2009), cuyo Fundamento de Derecho tercero se expresa así: «El motivo deducido no puede ser estimado, ya que la sentencia recurrida, no sólo no infringe el artículo 20 de la Ley 30/1984 —extremo sobre el que, ciertamente, el escrito de interposición no ofrece explicación, que podamos considerar aceptable, de cómo y en qué forma se habría producido la infracción que se denuncia—, sino que lo interpreta de forma absolutamente coherente con la jurisprudencia de la Sala, que recuerda el carácter excepcional que la Ley asigna a este sistema de libre designación y la necesidad de que, cuando se considere necesario acudir a él, se haga también excepcionalmente, y justificando, caso por caso, por qué debe utilizarse(..). Es esa motivación la que la sentencia recurrida echa en falta⁷⁷”. Como tampoco es entendible que un acto ordenado sea necesario para “efectiva aplicación de una Ley Orgánica que se requiere la aprobación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo⁷⁸”.

En conclusión, no puede ignorarse que las relaciones de puestos de trabajo constituyen en la actualidad un mecanismo esencial en la política de personal de cualquier Administración Pública, posibilitando las adecuaciones precisas entre puestos de trabajo y medios personales, a fin de hacer más operativos los más variados y distintos Organismos públicos. Las RPT, pues, son el resultado de la actividad de ordenación, como acto de disposición de los recursos humanos y el producto ordinario de un Plan de ordenación de éstos, por lo que hay un claro efecto normador que hace confluir los intereses organizativos de la Administración con los derechos y expectativas profesionales de los sujetos sometidos a la relación estatutaria. Hecho este último que es reconocido por la propia STS de 5 de febrero de 2014, cuando afirma que “la RPT produce significativos efectos en el estatuto de los funcionarios que sirven en los distintos puestos...” Y que muy acertadamente señaló esta misma jurisprudencia al señalar que la eficacia de la RPT, como norma, se sitúa también desde las competencias en materia de ordenación del personal: por ello, es criterio de este Tribunal que las determinaciones generales contenidas en las Relaciones de Puestos de Trabajo gozan de eficacia normativa para derogar otras determinaciones contenidas en disposiciones reglamentarias de carácter organizativo que hayan sido dictadas con anterioridad, siempre que estén situadas en el subordenamiento material dimanante de la misma competencia de personal y no ostenten una posición de superior jerarquía en el sistema de fuentes del derecho —artículo 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁷⁹—.

74 STS, contencioso sección 7, del 15 de octubre de 2012 (ROJ: STS 7411/2012) N.º de Recurso: 4067/2011.

75 STS, contencioso sección 7, del 17 de julio de 2012 (ROJ: STS 5483/2012) N.º de Recurso: 3547/2011.

76 STS, contencioso sección 7, del 21 de noviembre de 2012 (ROJ: STS 8023/2012) N.º de Recurso: 2579/2011.

77 STS, contencioso sección 7, del 13 de junio de 2012 (ROJ: STS 4365/2012) N.º de Recurso: 401/2009. Además la STS, contencioso sección 7, del 18 de junio de 2012 (ROJ: STS 4809/2012) N.º de Recurso: 1879/2011 y la STS, contencioso sección 7, del 28 de febrero del 2012 (ROJ: STS 2997/2012) N.º de Recurso: 7147/2010. Además las que la propia sentencia cita STS de 11 de marzo de 2009 (casación 2332/2005), 9 de febrero de 2009 (casación 7168/2004), 10 de diciembre de 2008 (casación 10351/2004), 24 de septiembre de 2008 (casación 5231/2004), 2 de julio de 2008 (casación 1573/2004), 7 de abril de 2008 (casación 765712003), 17 de diciembre de 2007 (casación 596/2005), 17 de septiembre de 2007 (casación 5466/2002), 16 de julio de 2007 (casación 1792/2004) y 30 de marzo de 2009 (casación 4188/2005).

78 STC, constitucional pleno, del 22 de junio de 2011 (ROJ: STC 109/2011) Conflicto positivo de competencia núm. 1641/2001.

79 STS, contencioso sección 7, del 6 de febrero del 2008 (ROJ: STS 857/2008) N.º de Recurso: 3759/2003.

4. LAS RELACIONES DE PUESTO DE TRABAJO, MÁXIMO EXPONENTE DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN, CARACTERIZADOR BÁSICO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ÉSTAS

No podemos decir que la potestad de organización del Gobierno y la Administración sea una cuestión intrascendente o de poco recorrido ya que como afirma PAREJO ALFONSO mediante la función ejecutiva dirigida (Administración), el centro de interés del constituyente se desplaza ahora desde la organización misma a la actividad, dada la trascendencia de ésta para el entero despliegue de la función ejecutiva y, por tanto, para la efectividad y la realización de los programas normativos precisos para la configuración de la realidad según el orden constitucional⁸⁰. Por tanto, en el ámbito de las RPT, se despliegan efectos de ejecución normativa desde el art. 103 CE, en su punto primero, en cuanto a que obedecen a una estructura jerárquica dentro de la organización de la Administración; en su punto segundo, en cuanto que, como tiene declarado el bloque de constitucionalidad, es necesaria la colaboración del reglamento para el despliegue de efectos *ad intra* y *ad extra* de las disposiciones legislativas relativas a los Órganos administrativos; y en cuanto a su punto tercero en relación con la ejecución y desarrollo del estatuto de los funcionarios públicos insertados en la organización peculiar que hubiere sido desarrollada. Téngase en cuenta que la dependencia *orgánica* del funcionario es un elemento básico dentro de su propio estatuto.

En efecto, como afirma PAREJO ALFONSO, la atención prestada por el constituyente a la actividad de ejecución administrativa es en todo caso notoriamente mayor que la dedicada –como hemos visto— a la “ejecución gubernativa”, al punto de traducirse en un verdadero estatuto, que influirá directamente en la actividad externa o capacidad de incidir en los derechos e intereses de los ciudadanos y, en general, de los sujetos ordinarios del derecho; formalizada, es decir desarrollada por cauces programados normativamente; y además, con directa relevancia jurídica, o lo que es igual: dirigida derechamente a producir efectos jurídicos⁸¹. Esta es, pues, la función de las RPT, instrumentos netamente administrativos, técnicos, con el que poner en disposición ordinaria los principios constitucionales de objetividad y servicio a los intereses generales junto a la transparencia en la gestión administrativa.

En nuestra opinión, tanto la STS de 5 de febrero de 2014, como la STS de 20 de enero de 2015, inciden en exceso en el carácter de “asunto de personal” de las RPT, hecho que dificultaría toda posibilidad de poder ser considerada como norma jurídica. En efecto, llega a decirse en una de las mencionadas que “*la función jurídica de la RPT no es la de ser norma de ordenación general y abstracta de situaciones futuras, sino la de ser un acto-condición, mediante el que, al establecer de modo presente y definitivo el perfil de cada puesto, este opera como condición y como supuesto de hecho de la aplicación al funcionario que en cada momento lo sirve de la norma rectora de los diversos aspectos del estatuto funcional⁸²*”, y en otra que “*en definitiva, a través de las relaciones de trabajo (artículo 15.1 de la Ley 30/1984) u otros instrumentos organizativos similares (a que se refiere hoy el artículo 74 del EBEP) se verifica una ordenación del personal de las administraciones públicas de acuerdo con las necesidades de los servicios y con la precisión de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo⁸³*”. Lo cual tampoco hace justicia respecto a otra misión de las RPT otorgada por la Ley y es el de ser último escalón organizativo: las estructuras básicas representadas por las unidades administrativas que son los elementos basales en toda estructura orgánica. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores y, precisamente, las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, aprobadas de acuerdo con su regulación específica, y que se integran en un determinado órgano⁸⁴. Todo ello es manifestación de la diversidad en la Organización de la Administración que no responde a la unicidad ejecutiva sino más bien a la diversidad estructural. Con ello, las Relaciones de Puestos de Trabajo, constituyen un mecanismo básico de la organización administrativa ya que al elaborarlas y modificarlas, la Administración, en el ejercicio de la potestad de organización, diseña el detalle de su propia estructura interna, algo imprescindible para dar eficacia al cumplimiento de sus competencias. Carácter organizativo de las RPT que no ha pasado desapercibido a la jurisprudencia “*las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizativas tienen naturaleza normativa, atendiendo al carácter ordinamental y las notas de permanencia que en ellas concurren diferenciándolos de los actos con destinatario plural e indeterminado, pero carente de contenido normativo⁸⁵*”. Que además es caracterizado

80 Parejo Alfonso, Luciano (2009) “Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico – funcional Gobierno y Administración”. Ed. Iustel. 1.ª edición. Pág. 132.

81 Parejo Alfonso, Luciano (2009) “op. cit.” Pág. 136.

82 STS, contencioso sección 7, de 5 de febrero de 2014 (ROJ: STS 902/2014) N.º de Recurso: 2986/2012.

83 STS de 20 de enero de 2015 (ROJ: STS 87/2015) N.º de Recurso 663/2013.

84 Art. 7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta misma filosofía y tenor literal se reproduce en el art. 59.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

85 STS, contencioso sección 7, del 5 de octubre de 2006 (ROJ: STS 5983/2006) N.º de Recurso: 1633/2001.

como básico y preferente en la organización administrativa: “habida cuenta el carácter excepcional y singular que tiene la aprobación de la Relación y catálogo de Puestos de Trabajo, en cuanto que instrumento básico y organizativo de la Administración”⁸⁶.

Pero tampoco podemos olvidar que en este ejercicio de la “potestad doméstica” hay un componente de relación ad extra de los efectos de su realización, en cuanto que sus órganos contribuyen a la resolución final, bien configurándolos mediante la instrucción dentro del procedimiento administrativo, bien sobre la resolución final, de tal manera que se posibilita un ejercicio pleno de las competencias sobre relaciones generales de sujeción de los administrados. Por otro lado, no es necesario insistir en el carácter normativo del resultado del ejercicio de la potestad de organización desde el principio de juridicidad de ésta y el propio carácter ordinamental de toda organización que se concreta en las RPT y que es observado, en más o en menos, en la diferente legislación autonómica. Así, la legislación andaluza, señala de forma similar a la LOFAGE, que las unidades administrativas dentro de la Administración autonómica son estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las agencias administrativas, y que precisamente se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo⁸⁷. Un papel organizativo similar es el que se da en la Comunidad de Castilla La Mancha a las denominadas “relaciones de puestos tipo”, las cuales son instrumento interno de racionalización de la estructura organizativa⁸⁸, y en la Comunidad de Madrid, las relaciones de puestos de trabajo son los instrumentos técnicos a través de los cuales se establecerán las unidades administrativas inferiores a Subdirección General con naturaleza orgánica⁸⁹. En la misma línea se presenta el actual anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, en el que se destaca que las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprueban de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano, que, en el caso de la Comunidad de Aragón, son consideradas junto a los puestos de trabajo como elementos organizativos básicos de la Administración autonómica, y que, de igual forma, se modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo⁹⁰. Todo lo cual hace perfectamente comprensible que una línea jurisprudencial niegue la negociación colectiva en las RPT: “por tanto, como se ha dicho la relación de puestos de trabajo en cuanto instrumento de ordenación del personal mediante el que se realiza la potestad organizativa queda fuera de la negociación colectiva **aunque no de la obligación de consultar a las organizaciones sindicales**”⁹¹, como ocurre con todo proyecto normativo dentro de su procedimiento de elaboración⁹². Es verdad también que el reglamento organizativo es más propio de las relaciones con efectos “ad intra” predominantes, pero también, como afirma la doctrina del Tribunal Constitucional “los reglamentos de organización que, todo lo más alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general”⁹³. Incluso la misma doctrina ha llegado a decir que, dada la irrelevancia del criterio formal para determinar el carácter normativo de un acto jurídico de la Administración, ha de utilizarse un criterio de la competencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria a la hora de adivinar dichos efectos normativos y “a sensu contrario” se dice que “por la misma razón, si el órgano sólo tiene potestad jerárquica —y no normativa— habrá que atribuirle el valor de un acto interno”⁹⁴.

Así pues, la función de norma organizativa de las RPT, tiene como misión alargar el espacio normativo⁹⁵ (VILLAR PALASI Y VILLAR EZCURRA) de la estructura orgánica de una Administración hasta la última pieza básica, para la que “goza de gran libertad para definir esas funciones y, por lo mismo, de un amplio espacio de discrecionalidad para determinar los conocimientos convenientes para dichas funciones (lo que no significa arbitrariedad)”⁹⁶. Cuestión que

86 STS, contencioso sección 4, del 17 de septiembre de 2012 (ROJ: STS 5902/2012) N.º de Recurso: 2838/2011.

87 Art. 14 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

88 Art. 24 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla La Mancha.

89 Arts. 3 y 4 de la ORDEN de 27 de marzo de 2012, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se establecen las denominaciones de las unidades administrativas inferiores a Subdirección General.

90 Art. 11 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

91 STS, contencioso sección 7, del 13 de marzo de 2006 Recurso de Casación núm. 5754/2001.

92 Art. 24.1 b) y c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

93 STC pleno, del 4 de mayo de 1982 (STC 18/1982) Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230 /1981.

94 STC, Pleno, del 20 de abril de 1983 (STC 27/1983) conflicto constitucional positivo de competencia núm. 148/1982.

95 Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) op. cit. pág.224.

96 STS, contencioso sección 7, del 6 de marzo de 2013 (ROJ: STS 1073/2013) N.º de Recurso: 4004/2010. En este mismo sentido la STS, contencioso sección 7, del 20 de octubre de 2008 (ROJ: STS 5742/2008). N.º de Recurso: 6601/2004, la cual asevera que “la recurrente alega la vulneración de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, alegando en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto. Sin embargo, incluso en el ejercicio de esta potestad de autoorganización, la Administración ha de respetar el ordenamiento jurídico, como claramente se desprende del artículo 149.1.1 y 103.1 de la Constitución Española, entre otros, por lo que no cabe alegar dicha potestad, que indudablemente tienen un gran campo de discrecionalidad, para justificar un tratamiento discriminatorio entre funcionarios que ejercen la misma o semejante función”.

también es afirmada por el Tribunal Constitucional: “este Tribunal haya venido afirmando que las Administraciones Públicas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar, o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el estatus del personal a su servicio (SSTC 57/1990, 293/1993 y 9/1995)⁹⁷”. Todo lo cual nos hace pensar que lo afirmado por la Sentencia de 5 de febrero de 2014 y la STS de 20 de enero de 2015, entendiendo que las RPT se asientan de forma más cualificada y sin duda alguna en el terreno de los actos administrativos, no ofrece un razonamiento sólido al restringir los efectos –siendo ya este hecho también discutible— al exclusivo terreno estatutario funcional y no advertir de las indudables funciones organizativas de las RPT en las Administraciones públicas. Pero es que además el Tribunal Constitucional, aunque dejando claro que su propósito no es determinar si las relaciones de puestos de trabajo son normas, a los efectos de la doctrina del acto firme y consentido y por su relación con el art. 24.1 C.E., han de ser consideradas como disposiciones de carácter normativo y no como meros actos administrativos. De esta manera, en primer término, las RPT son **“un instrumento que disciplina con una cierta vocación de permanencia los puestos del personal al servicio de la Administración Pública”** y que **“desde esa perspectiva, resulta constitucionalmente admisible que, al servicio de la organización administrativa, la Ley, que tampoco puede agotar la materia, recurra a un instrumento técnico como la relación de puestos de trabajo a través del cual se realice la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, con precisión de los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo (vid. art. 15.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública)⁹⁸”**. De ahí que cierta doctrina (MOREU CARBONELL⁹⁹, MARTINEZ DE PISÓN, MAURI MAJÓS¹⁰⁰) señale el indudable carácter normativo y, por tanto reglamentario, de las RPT y que SANTAMARIA PASTOR, si bien que desde postulados distintos, afirme que puede colegirse fácilmente la importancia que las RPT poseen, ya que sólo a través de ellas, o de su modificación, pueden crearse, modificarse o suprimirse los puestos de trabajo de cada unidad administrativa¹⁰¹...

En el apartado organizativo, las RPT aparecen vinculadas directamente a dos disposiciones legislativas, de tal manera que podemos hablar de un carácter complementario y de desarrollo inmediato de sus contenidos. Uno, el art. 74 del EBEP, en el que se determina que las Administraciones Públicas *estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo* u otros instrumentos organizativos similares, y, otro, el art. 7.3 de la LOFAGE¹⁰², las unidades administrativas *se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo*, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano. De esta manera, las RPT son una plasmación concreta de la colaboración entre la Ley y la norma reglamentaria especialmente útil en este ámbito organizativo, liberando como afirma PAREJO ALFONSO, a aquélla de detalles y regulaciones accesorias, técnicas coyunturales fuertemente condicionadas por la naturaleza de las cosas o pobres en contenido decisorio político¹⁰³. Así pues, este carácter normativo de las RPT pasa por ser especialmente necesario para cumplimentar las diversas manifestaciones legislativas señaladas, a los que añadir el desarrollo de contenidos mínimos previstos por el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, para el caso del Estado. Lo cual no hace sino ofrecer la técnica habitual de colaboración con la Ley de un reglamento ejecutivo típico, que al necesitar armonizar la ejecución de las disposiciones legislativas en materia de organización administrativa y las de ordenación del personal estatutario convierte a la RPT en complemento indispensable para la ejecución de las disposiciones legislativas mencionadas. En efecto, como afirma Morell Ocaña, desde un punto de vista jurídico, la RPT es pues una institución destinada a la ejecución de uno u otro tipo de normas: las que definen la estructura de la Unidad y las que configuran las posiciones jurídicas atribuidas a los funcionarios o, en general, a los empleados públicos¹⁰⁴. Sin embargo, a pesar de participar de los caracteres del reglamento ejecutivo, su especial carácter de norma organizadora hace que el procedimiento de elaboración aplicable a todo reglamento ejecutivo, no sea exigible con el rigor de éstos. En efecto, encontramos un carácter multifuncional del Reglamento denominado «ejecutivo», nomen, bajo el que encontraban cobijo distintas clases de Reglamentos que compartían una cierta conexión con la Ley o Leyes, pero que eran reducidos a la unidad bajo el uso de una terminología, de procedencia claramente doctrinal, que hoy necesita ser desmenuzada¹⁰⁵. De ahí que,

97 STC, pleno, del 1 de marzo de 2012 (STC 29/2012) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651/2005. En este mismo sentido la también reciente STC, Pleno, del 26 de septiembre de 2013 (STC 165/2013): “*salvando la potestad autoorganizativa de las entidades públicas territoriales y al reconocer que pueden configurar los requisitos de acceso y provisión a través de la determinación posterior de las relaciones de puestos de trabajo*”.

98 STC, sala 2.ª, del 2 de marzo de 1998 (STC 48/1998). Recurso de amparo núm. 2.712/95.

99 Moreu Carbonell, Elisa (1997) “*Relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas*” Revista de Administración Pública, n.º 144. Pág. 416.

100 Mauri Majos, Joan (2003), “*Relaciones de puestos de trabajo y gestión de la función pública local*” Revista Fundación Democracia y Gobierno Local, n.º 2. Pág. 47.

101 Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2009) “*Principios de derecho Administrativo General*” Tomo I. Ed. Iustel. Madrid 2.ª edición. Pág. 668.

102 De igual forma el art. 59.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

103 Parejo Alfonso, Luciano (2009) “*op. cit.*” Pág. 215.

104 Morell Ocaña, Luis (1998) “*Curso de Derecho Administrativo I*”. 4.ª Edición. Ed. Aranzadi. Pamplona. Pág. 398.

105 Méndez Lima, Jorge Luis, (1999) “*La potestad reglamentaria del Gobierno*” Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna. N.º 16, Pág. 13.

en una abundantísima jurisprudencia, para las RPT se haya señalado que el proceso de elaboración fuera más laxo en relación con las formalidades exigidas para cualquier reglamento ejecutivo¹⁰⁶, justificándose sobre el criterio del principio de economía procesal, dado que, como afirma LÓPEZ GÓMEZ, el carácter instrumental de las RPT, al servicio del poder de autoorganización, exige contemplarlas precisamente como un instrumento técnico vivo, dinámico y flexible que pueda adaptarse a las cambiantes circunstancias organizativas y de la producción de los servicios que tiene encomendadas¹⁰⁷. Por ello, tiene completo sentido lo que se afirma por la STS de 6 de febrero del 2008: **“es criterio de este Tribunal que las determinaciones generales contenidas en las Relaciones de Puestos de Trabajo gozan de eficacia normativa para derogar otras determinaciones contenidas en disposiciones reglamentarias de carácter organizativo que hayan sido dictadas con anterioridad, siempre que estén situadas en el subordenamiento material dimanante de la misma competencia de personal y no ostenten una posición de superior jerarquía en el sistema de fuentes del derecho”**¹⁰⁸. De ahí que sea imprescindible en las diferentes Administraciones públicas contar con este instrumento normativo de su organización ya que lleva hasta su última pieza básica la juridicidad en la intervención administrativa, tanto en su relación *“ad intra”* desplegando sus efectos sobre el estatuto funcional como desde sus relaciones *“ad extra”* al configurar, como ya hemos expresado, la tramitación en los procedimientos administrativos y la prestación de los servicios públicos. En efecto, como asegura PAREJO ALFONSO, apoyándose en la doctrina alemana, todo lo que queda por encima de la unidad básica de la organización (el cargo, el puesto de trabajo, referidos a un conjunto de tareas diseñado para una persona física) se revela accesible al análisis bajo el punto de vista de la relación jurídica¹⁰⁹.

Las relaciones de puestos de trabajo como otras figuras *“desgajadas”* de entre las tradiciones conceptos del derecho administrativo—acto y reglamento—no hacen sino enseñarnos lo que afirmaba el voto particular de la STS, de 5 de febrero de 2014, y es que *“la creciente complejidad adquirida por el ordenamiento jurídico”* es difícilmente encajable en los esquemas *“lógico formales”* habituales, quizá sea el momento de abrir nuevas fórmulas incluíbles dentro de lo normativo – reglamentario para adecuarse a las realidades surgidas tanto de disposiciones legislativas como de la necesaria adaptabilidad organizativa de las Administraciones públicas. No obstante, nos parece suficientemente identificado el carácter normativo de las relaciones de puestos de trabajo en su doble faceta de instrumento de ordenación del personal y, sobre todo, como concreción de la pieza básica en la que se asienta la organización de las Administraciones públicas, dotado, como afirma el voto particular, de un *“perfil propio”*, con un régimen específico de elaboración y aprobación, aunque para la opinión jurisprudencial disidente, sin el vigor propio de las disposiciones generales. Quizás, el único reproche que podría hacerse a esta doctrina discrepante —ya que para el resto se evidencian las funciones y características de las RPT— es que no se encuentren *“circunstancias sobrevenidas que demanden variaciones jurisprudenciales”*, cuando realmente hubiera llegado el momento de incidir claramente en el carácter normativo de las mismas. Máxime cuando la reciente STS de 20 de enero de 2015, al profundizar en la nueva jurisprudencia iniciada con la antedicha de 5 de febrero de 2014, y con la exclusiva visión de la ordenación del personal, establecen la idea de que las RPT *“son elementos que dan operatividad concreta al sistema de provisión de los puestos o a los complementos que las normas regulan en su manifestación general y abstracta, pero son claramente externas a la estructura de la norma, porque las normas que regulan la provisión de puestos de trabajo, complementos etc., son disposiciones generales y vinculantes aún a falta de esas relaciones de puestos de trabajo o instrumentos similares”* Pero si son normas plenas y eficaces las que se citan por qué necesitan de las RPT para su efectividad plena ¿Estamos en realidad ante una suerte de normas incompletas en este ámbito del régimen estatutario de los funcionarios? ¿Por qué no es posible atribuir el carácter normativo en las RPT dado que son instrumentos que las complementan y detallan? ¿Alguien puede imaginar, por ejemplo, una convocatoria para la provisión de puestos de trabajo para funcionarios en la que no se señalaran las características generales y específicas para su desempeño, previamente definidas de forma abstracta y general en una RPT?

Según hemos expuesto hubiera sido extremadamente útil haberlas caracterizado como elementos normativos desgajados desde la Ley y, según los casos, desde otro /s reglamento /s ya que como se afirmaba, *“son algo más que actos administrativos”*. *“Las relaciones de puestos de trabajo, una vez aprobadas, operan con el mismo grado de generalidad y abstracción que cualquier norma sobre la función pública”*, afirma el voto discrepante de la sentencia comentada; es más, son el exponente del supuesto de hecho sobre el que aplicar

¹⁰⁶ Por todas, la más reciente la STS, contencioso sección 4, del 11 de octubre de 2011 (ROJ: STS 6355/2011) N.º de Recurso: 34/2010: *“Para el caso de que no se entendiera así alega que la naturaleza que corresponde al decreto recurrido es la de elemento normativo desgajado, como una suerte de tertium genus en cuya elaboración no se requieren las formalidades legales de las normas reglamentarias, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial que se sigue de las SSTs de 25 febrero 1994, 3 marzo 1995 y 3 noviembre 1997”*. También la STS, contencioso sección 7, del 15 de septiembre de 2005 (ROJ: STS 5307/2005) N.º de Recurso: 1284/2000.

¹⁰⁷ López Gómez, José Manuel (1998) *“El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones públicas”*. Ed. Civitas. Madrid. Pág. 329.

¹⁰⁸ STS, contencioso sección 7, del 6 de febrero del 2008 (ROJ: STS 857/2008) N.º de Recurso: 3759/2003.

¹⁰⁹ Parejo Alfonso, Luciano (2009) *“Op. cit.”*. Pág. 29.

el grupo normativo del estatuto de los funcionarios. De su aplicación surgen miles de actos administrativos, esenciales dentro de la carrera administrativa de los funcionarios y suponen un elemento clave en la planificación de recursos humanos a disposición de la organización administrativa (también son esenciales para la elaboración de la oferta de empleo público anual en las Administraciones públicas). Pero tampoco ha de olvidarse que las RPT son la manifestación de la potestad de organización de las Administraciones públicas y constituyen su eslabón básico. La jurisprudencia más reciente, que venimos analizando, se ha ocupado poco de este aspecto de las RPT a pesar de que explícitamente la legislación estatal, autonómica y municipal haya reconocido esta función, por lo que sus efectos jurídicos normativos son evidentes. Precisamente su vinculación directa al constitucional “estatuto de la actividad administrativa” como tildaba PAREJO ALFONSO la actividad de ejecución administrativa y a dos preceptos concretos de disposiciones legislativas (EBEP y LOFAGE), señalan su carácter complementario y necesario para estructurar la organización administrativa. De esta manera adquieren un grado de normación ejecutiva desde la Ley en los aspectos más técnicos y cambiantes de la realidad legislada. Según hemos expuesto, dada su “centralidad” organizativa, “ex lege”, las RPT son suficientes para ser caracterizadas como normas reglamentarias con independencia de su “nomenclatura” desde que se pronunciara la primera sentencia del Tribunal Supremo (vid. nota 2 de este trabajo) sobre las RPT y, de hecho, esta es una realidad reconocida en las diversas leyes de función pública, y de organización y administración de diversas Comunidades Autónomas.

Finalmente, hemos de señalar que los efectos del cambio jurisprudencial afectan muy directamente a la seguridad jurídica de los funcionarios tal y como señala de forma muy clara el voto particular a la sentencia: “no sólo no brindan seguridad jurídica, pues ésta no faltaba, sino que merman las posibilidades de defensa de los empleados públicos a los que privan del recurso de casación y, también, de la posibilidad de impugnar indirectamente las relaciones de puestos de trabajo con la consecuencia de que no podrán combatir sus actos de aplicación si no recurrieron en su día la resolución o acuerdo que las aprobó”. Un elemento más a añadir en la larga lista de los derechos jurídicos suprimidos a los funcionarios de carrera para los que las RPT y su inserción orgánica a través del puesto de trabajo, son básicas a la hora de definir y concretar su carrera administrativa.

BIBLIOGRAFIA

- Andrés Segovia, Belén (2015), “Relaciones de puestos de trabajo. ¿Reglamento o acto administrativo? STS de 05 de febrero de 2014 (JUR 2014\1572)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 3.
- Carro Fernández Valmayor, José Luis (2014) “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público en especial del Derecho Administrativo” *Revista de Administración Pública*, n.º 193. Madrid.
- Domínguez Martín, Mónica; Rodríguez-Chaves Mimbreno, Blanca; López de Castro García-Morato, Lucía, “Actos Administrativos y procedimiento de las Administraciones Públicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 171, julio 2015.
- Esteve Pardo, José (1985) “Los reglamentos de directa aplicación (art. 39.3 LJCA) en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”. *Revista de Administración Pública*. N.º 108.
- Gallego Anabitarte, Alfredo (2003) “Potestad reglamentaria constitucional y legal” en *Derecho Europeo comparado sobre Ley y Reglamento*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Madrid.
- González Navarro, Francisco (1987) “De las jurisprudencias y de las líneas jurisprudenciales”. *Actualidad Administrativa*. N.º 39.
- Mauri Majos, Joan (2003), “Relaciones de puestos de trabajo y gestión de la función pública local” *Revista Fundación Democracia y Gobierno Local*, n.º 2.
- Meilán Gil, José Luis (1967) “La distinción entre norma y acto administrativo”. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Ed. BOE. Madrid.
- Moreu Carbonell, Elisa (1997) “Relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas” *Revista de Administración Pública*, n.º 144.
- Parada Vázquez, Ramón (2010) “Derecho Administrativo I”. 18.ª edición. Ed. Marcial Pons.
- Parejo Alfonso, Luciano (2009) “Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico – funcional Gobierno y Administración”, Ed. Iustel. 1.ª edición.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2009) “Principios de derecho Administrativo General” Tomo I. Ed. Iustel. Madrid 2.ª edición.
- Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis (1999) “Principios de Derecho Administrativo”. Tomo I. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- Villorúa Mendieta, Manuel y del Pino Matute, Eloisa “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, Ed. Técno. Madrid 1997.

Reseñas de Libros

VANDELLI, Luciano, *Papeles y papeleo. Burocracia y literatura*, Iustel, Madrid, 2015, 327 páginas.

Desde siempre la burocracia ha constituido un argumento de gran interés para la literatura. En las novelas y en los relatos encontramos reflejados todos los grandes acontecimientos de la Historia de la Administración pública. Ciertamente, la literatura de ambientación burocrática muestra los grandes sucesos y los profundos cambios que en las distintas fases históricas han vivido las Administraciones.

VANDELLI, el autor, presenta en este trabajo una apasionante visión de los dos mundos (el burocrático y el literario), a través de sus conexiones históricas y culturales, de sus recíprocas influencias.

Es la obra de madurez de un intelectual, manifiesto de su inagotable curiosidad, que nos transmite reflexiones interesantísimas sobre la vida y obra de numerosos escritores que en algún momento fueron empleados públicos.

El libro presenta un emocionante recorrido por la literatura sobre la burocracia, siguiendo un método indiscutiblemente original, al establecer un hilo conductor entre personajes que nadie que no hubiera realizado un estudio tan profundo sería capaz de hacer. Gracias a ello, el lector tiene la posibilidad de emprender un curiosísimo viaje por oficinas, laberintos, cubículos burocráticos...

El tema no puede tener mayor interés. Esta obra, de indudable originalidad, es la primera que presenta un análisis sobre las relaciones burocracia-literatura con un enfoque jurídico que sólo profesores como VANDELLI pueden dar.

No puede dejar de señalarse que «Papeles y papeleo. Burocracia y literatura» es la magnífica traducción al español realizada por DÍAZ GONZÁLEZ de la obra italiana «*Tra carte e scartoffie. Apologia letteraria del pubblico impiegato*», publicada por la editorial Il Mulino en el año 2013. Con todas las referencias literarias y estudios críticos contrastados en nuestro idioma, el traductor, con la guía del autor, efectúa ligeras variaciones respecto a la versión italiana que son todavía más agradecidas por los lectores hispanos.

En cuanto a su estructura, la obra se compone de seis capítulos y un apéndice con tres tablas que cotejan los principales acontecimientos de la Historia administrativa y su imagen literaria.

El primer capítulo titulado «Literatos y burócratas» explica que ambos mundos son más próximos de lo que podemos imaginar; cercanía que se refleja en la huella que dejaron algunos funcionarios en la narrativa. La literatura debe mucho al empleo público que constituye una fuente insustituible de inspiración, pero que también es sustento de escritores, en la medida en que les proporciona un salario, tiempo para otras ocupaciones y el instrumental necesario. La conexión entre empleo público y literatura

resulta condicionada por la exigencia de asegurarse una fuente de retribución digna y segura. Si se toman en consideración los argumentos, los personajes, los ambientes descritos por los escritores-empleados públicos emergen diversos tipos de actitudes, relaciones entre trabajo de oficina y actividad normativa; implicación, fundamentalmente resignada e indiferente, pero también complementariedad con una estrecha conexión entre las experiencias de la oficina y el contenido de la obra literaria.

En realidad, la conexión entre literatura y empleo público es mucho más intensa de lo que puede expresarse y así nos lo demuestra VANDELLI.

El segundo capítulo de la obra «El empleo público en las grandes tradiciones literarias» examina la cotidianeidad del trabajo funcional a través de distintos autores, comenzando con Francia y el caso de Balzac, Stendhal, Maupassant y su mentor, Flaubert. A gran distancia de Francia, en términos geográficos, si bien próximo desde un punto de vista cultural, el empleo público ejerce una notoria influencia en el mundo literario ruso. Así, se estudian en la obra tres autores fundamentales como Púshkin, Gógol y Dostoievski. Si en Rusia todo es una rígida jerarquía, incluso más que en Francia, aún más compleja es la situación en el área germánica, e incluso en Prusia, donde también se consolida una tradición jerárquica.

Todo ello es tratado en este magnífico trabajo, destacando cómo Kafka y Werfel muestran gran sensibilidad en sus plasmaciones del mundo de la Administración pública.

En Italia, la atención al empleo público es irregular, oscilando entre algunos períodos de gran interés y otros, de largo silencio.

Después de Italia, VANDELLI se ocupa de Madrid y América Latina (analizando escritores tan prestigiosos como Pérez Galdós, Larra, Clarín, García Márquez y Octavio Paz) e incluso se atreve con el mundo de la ciencia ficción.

En el tercer capítulo «La oficina como ambiente literario» el autor desarrolla la atmósfera burocrática en la que numerosos autores han situado sus narraciones. VANDELLI se cuestiona también cuál es la posición que ocupa el lenguaje, qué relación tienen los escritores con el lenguaje burocrático. El mundo burocrático facilita las transformaciones del lenguaje, ofreciendo una ocasión para la invención de términos singulares. Para acabar el capítulo, se destaca la importancia del despacho. En efecto, en la descripción del empleado público resultan determinantes los despachos, algunos sucios y oprimentes, otros, pequeños reinos.

El capítulo IV titulado «Problemas y peculiaridades del empleo público» se ocupa de los modos de entrar a formar parte de la Administración pública, no sólo como empleados fijos, sino como empleados eventuales, figura que tiene un papel central. Europa ha conocido variados sistemas de selección de funcionarios públicos. Por ejemplo, a la relación de confianza entre políticos y divergentes administrativos se contraponen el modelo de una Adminis-

tración pública basada en funcionarios estables elegidos por concurso público.

Otras de las cuestiones que se abordan son el privilegio con el que con frecuencia el empleado público es visto, al menos por las reducidas jornadas laborales y por sus salarios escasos, pero seguros; la jubilación, objetivo deseado e incluso mitificado por los empleados públicos; y el eterno problema del ascenso y de los complementos retributivos, que tanto obsesiona a los burócratas. También la jerarquía ocupa un papel central y los recomendados que, lamentablemente, están siempre presentes.

A continuación, el capítulo V «El enredo burocrático» se detiene en las competencias, funciones de los empleados públicos... que no dejan de ser complejas. La respuesta de Charles Dickens sobre esta cuestión es tajante: el objetivo principal de todos los organismos públicos es no hacer nada. VANDELLI reflexiona sobre la ineficiencia burocrática, de la que se han escrito bibliotecas enteras.

En la Administración pública todo se convierte en procedimiento, requiere un *iter*, que se transforma en trámites. Se deben emitir informes, valoraciones técnicas, dictámenes, etc.

Con frecuencia, en la literatura, las relaciones entre la Administración y los administrados se presentan como una especie de persecución.

Los documentos administrativos pueden llegar a representar la vida de una persona, adquirir una importancia histórica. En realidad, la pasión por los documentos no es tan propia de los administrados como de los empleados públicos.

Por último, en el capítulo VI «Algunas reflexiones a modo de conclusión» se expone con claridad la conexión directa de la literatura con las Ciencias Sociales. Además, se constata que el empleo público se convierte en una fuente de inspiración recurrente entre los autores en busca de un contacto con la realidad cotidiana. El encontrar inspiración en el mundo burocrático permite a los escritores que han sido o son empleados públicos el recurso a elementos particularmente eficaces de identificación y desdoblamiento. VANDELLI concluye afirmando que los niveles más elevados de calidad de vida se registran en los países no con menos Administraciones públicas, sino con las más funcionales y eficientes. La crisis económica está sepultando decenas de mitologías liberales y cualquier perspectiva de sociedad y de mercados sin Estado.

Las mutaciones que están atravesando las sociedades comportan cada vez más cambios en el modo de funcionamiento de las Administraciones y forma de ser de los empleados públicos, pero no desaparecerán las razones para continuar la observación de hechos, para lo que la literatura podrá seguir ayudándonos.

En definitiva, con VANDELLI no sólo se aprende Derecho. Es, además, un gran escritor... Son muy agudas sus reflexiones y muy meritoria su compilación de fragmentos sobre los empleados públicos y las Administraciones.

Un trabajo que nadie que quiera aprender, pero también disfrutar de una magnífica lectura debería dejar de leer. Es absolutamente recomendable.

María de los Ángeles Fernández Scagliusi
Universidad de Sevilla

Autores

La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB, 1991). Doctor en Derecho por la UAB (1999). Profesor Titular de Derecho Administrativo (2001). Director de Departamento de Derecho Público de la Universidad Rovira i Virgili (URV, desde 2007). Director de la Cátedra de Estudios Jurídicos Locales (URV, desde 2007). Coordinador de Relaciones Institucionales del Centro de Estudios en Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT, URV, desde 2007) y miembro del Grupo de Investigación sobre Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad (URV, 2009). Ha participado en diferentes proyectos de investigación del Estado y de la Generalidad de Cataluña, en materia de derecho de la seguridad y la policía, derecho ambiental y gobierno local. Ha realizado estancias de investigación en diversos centros, como la Scuola per il perfezionamento del Diritto Amministrativo de la Università degli Studi di Bologna, la Università del Salento o el Forchungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer, Alemania. Ha publicado diversas monografías; así como artículos científicos en revistas académicas y obras colectivas, entre las cuales, cabe destacar: Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa, Barcelona, 2002; Medi ambient i ens locals, Barcelona, 2008; Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya, Valencia, 2009; Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011, Valencia, 2011; “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el régimen local de Cataluña”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 101, abril-mayo 2015; “Buenas prácticas y códigos de conducta: ¿Sustitutivos de la legislación?”, Speyerer Forschungsberichte, núm. 201, 2015. Es miembro de los consejos de redacción de: Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA); Cuadernos de Derecho Local (QDL) y Il nuovo Diritto Amministrativo y coordinador de la Colección de Derecho Administrativo de la Ed. Tirant lo blanch. Entre su actividad institucional destaca como presidente del Jurat d’Expropiació de Catalunya a Tarragona (JEC); presidente del Consejo de Administración de la empresa pública Gestió i Prestació de Serveis de Salut (GiPSS); vocal de la Comissió Territorial del Patrimoni Cultural de Tarragona (CTPC); vocal del Consejo Rector de la Escola d’Administració Pública de Catalunya (EAPC); Consejo Pedagógico i Científico del Institut de Seguretat Pública de Catalunya (ISPC); vocal del Patronato la Fundació Aula d’Alts Estudis d’Electes (FAAEE); vocal del Patronato de la Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Locals i Autonòmics y secretario del Consejo Asesor-Editorial de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Incorporación de valor social a la contratación pública. Situación y perspectivas

MARTA SOLÓRZANO GARCÍA

Licenciada y Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular de Organización de Empresas de la UNED. Directora del Curso de Experto Universitario en Emprendimiento e Innovación Social de la UNED. Sus actividades docentes y de investigación se centran en el campo del emprendimiento social e innovación social, gestión financiera, comportamiento organizativo y capacidad emprendedora. Ha publicado diversos libros y artículos sobre las materias. Ha participado y dirigido diversos proyectos de investigación europeos y nacionales. En la actualidad coordina un proyecto de investigación europeo sobre el fomento del emprendimiento social juvenil y participa en dos proyectos europeos: uno sobre modelos de emprendimiento social y otro sobre competencias emprendedoras e imparte docencia en cursos de grado y postgrado relacionados con sus áreas de investigación.

JULIO NAVÍO MARCO

Ingeniero de Telecomunicación por la UPM, Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales en la UNED y PDD del IESE. Ha desarrollado su carrera profesional en empresas de tecnologías de la información y

comunicaciones, como EDS, Nokia y Nokia Siemens Networks, en puestos directivos en Desarrollo de Negocio, Marketing y Estrategia, y como emprendedor en el mundo digital.

En el ámbito académico, es profesor de Organización de Empresas, Economía de las Telecomunicaciones y Emprendimiento social en la UNED, e investigador en diferentes proyectos de emprendimiento e innovación social. Actualmente es también experto asesor de la Comisión Europea para Horizonte 2020 y la Agencia Europea EASME.

RAÚL CONTRERAS COMECHE

Licenciado en C.C. Económicas por la Universidad de Valencia. Ashoka fellow. Socio fundador de Nittúa. Profesor del Curso de Experto en Emprendimiento e Innovación Social de la UNED. Durante los últimos 15 años participa como ponente en numerosas jornadas y conferencias nacionales e internacionales. Coautor de diferentes publicaciones sobre temáticas como el emprendimiento social, el trabajador acompañante, el valor social o la inclusión laboral. Impulsor y cofundador de redes de cooperación en el sector de las finanzas éticas, empresas de inserción, centros especiales de empleo y consumo responsable.

La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013

RAFAEL GARCÍA MATÍES

Presidente de Musol desde su constitución en 1998. Funcionario con Habilitación Nacional. Subescala de Secretaría Municipal. Categoría Superior en activo, ha sido Secretario de varios Ayuntamientos en la Comunidad Valenciana y ha desempeñado cargos de nombramiento mediante Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana tales como Director General de Función Pública y Secretario General de la Consellería de Medio Ambiente. Actualmente es Secretario del Ayuntamiento de L'Elia (Valencia).

Los consorcios locales: ¿tienen potestad tributaria?

MANUEL ALÍAS CANTÓN

Formación: Doctor en Derecho fiscal por la Universidad de Almería. Master Universitario en Tributación-Asesoría Fiscal, por la UDIMA. Ocupación actual: Diputado de Hacienda de la Diputación de Almería.

Publicaciones: “Vademécum de la Ley de Haciendas Locales”, Ed. DIPALME, 2014, ISBN 978-84-616-8011-5; “Los beneficios fiscales en el ámbito del derecho tributario local”, Ed. Universidad de Almería, 2014, ISBN 978-84-16027-09-5; “Manual básico de tributación local”, Ed. ESPASA CALPE, 2013, ISBN 978-84-8326-078-4. Trabajos de Divulgación: “La extraña figura del no devengo en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana”, Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad 2, 2014, Editorial Instituto de Estudios Fiscales; “Efectos de la Sentencia de 30 de mayo de 2014 en la aplicación de los tributos locales”, Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad 3, 2014 Editorial Instituto de Estudios Fiscales; “Compensación a las Entidades locales por los beneficios fiscales establecidos en sus tributos”, Revista digital CEMCI, nº 23, 2014, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional - Diputación de Granada, “Exención en el IIVTNU como consecuencia de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario”, Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad 5, 2014, Editorial Instituto de Estudios Fiscales; “El presupuesto de gastos fiscales en las Entidades Locales”, Quincena Fiscal Nº 7/2015, Editorial Aranzadi; “A vueltas con el recargo de hasta un 50 por cien en el IBI de las viviendas desocupadas”, Revista digital CEMCI, nº 25, 2015 Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional - Diputación de Granada

Empleabilidad social y género: Opiniones de personas desempleadas sobre la inserción laboral

CONCEPCIÓN MIMBERO-MALLADO

Concepción Mimbrero Mallado es Licenciada en Psicología, Máster en Estudios de género y desarrollo profesional y Doctora en Psicología Social por la Universidad de Sevilla (España). Actualmente es profesora del departamento de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona (Barcelona, España). Como miembro del Equipo de investigación Género y Sociedad del Conocimiento (Grupo PAIDI Hum-219 de la Universidad de Sevilla), ha participado en diversos estudios siendo sus áreas de interés: cultura de género en las organizaciones, implementación del mainstreaming de género en las organizaciones y empleabilidad social y de género. En la

actualidad, desarrolla como Investigadora Principal un proyecto sobre cultura de género organizacional en el marco de las ayudas Tomás Ibáñez (Universidad Autónoma de Barcelona).

JOILSON PEREIRA DA SILVA.

Profesor de Psicología en la Universidad Federal de Sergipe-Brasil. Doctor en Psicología por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Psicología Social. Universidad Federal de Paraíba-Brasil. Licenciado en Psicología, Geografía y Estudios Sociales. Sus áreas de interés se centran en Género, Violencia, Inclusión Social, Trabajo y Relaciones Interpersonales.

ANA GUIL-BOZAL

Ana Guil Bozal es profesora de la Universidad de Sevilla desde 1980. En la actualidad es doctora en Psicología Social y Catedrática de EU, impartiendo docencia en la Facultad de Psicología; igualmente imparte cursos de doctorado y máster y seminarios sobre temas de Género, tanto en la Universidad de Sevilla como en países latinoamericanos, especialmente Cuba y Colombia. Es especialista en Barreras a la promoción profesional de las mujeres en la Universidad y en Sistema de Ciencia y Tecnología. Su trabajo de investigación lo realiza desde el Grupo de Investigación del PAIDI: Género y Sociedad del Conocimiento (HUM-219), del que es responsable, participando y/o dirigiendo múltiples investigaciones y publicaciones: entre ellas la “Participación de las Mujeres en los procesos de Transferencia de Tecnología a la Actividad Productiva” (2014-15), “Techos de Cristal en la Hispalense” (I+D 2001-03), o “La situación de las Mujeres en la Universidades Públicas Andaluzas”, publicado por el Consejo Económico y Social de la Junta de Andalucía en 2005. Pertenece a varias asociaciones feministas y/o psicológicas (AMIT, Internacional Council of Psychologist, SEPTG, AUDEM...), tanto nacionales como internacionales. En 2012 recibió el reconocimiento internacional por su “FEMINIST RESEARCH AND SERVICE” a través del Florence DENMARK and Gori GUNWALD Award, que concede el International Council of Psychologists, USA.

SARA-VERA GIL

Sara Vera Gil Licenciada en Psicología por la Universidad de Sevilla (2011). Magister en Estudios de Género y Desarrollo Profesional. Ha colaborado desde 2008 en tareas de investigación relacionadas con la equidad de género en el grupo HUM-219 (Género y Sociedad del Conocimiento). Dentro de este grupo ha publicado varios artículos en revistas científicas, y participado como ponente en diversos congresos, tanto nacionales como internacionales. Además, ha sido becaria de formación de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Sevilla, participando en el diagnóstico del II Plan de Igualdad de dicha Universidad. Actualmente, es contratada predoctoral de la Universidad de Sevilla y se encuentra adscrita al Departamento de Psicología Social, impartiendo docencia de la asignatura Psicología de los Grupos.

A propósito de la sentencia de la sala 3.ª, sección 7.ª, del tribunal supremo, de 5 de febrero de 2014 ¿son las relaciones de puestos de trabajo de los funcionarios actos administrativos – ordenados o condición sin contenido normativo alguno?

AGUSTÍN JUAN GIL FRANCO

Funcionario de carrera perteneciente a la Escala de Técnicos Superiores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Doctor en Derecho con la calificación “cum Laude” por la UNED. Especialista en Dirección Pública y Gestión de Recursos Humanos, por el Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas). Madrid 2000-2001. Ha sido profesor Tutor Externo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (Curso 2006/2007), profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Curso Académico 2007/2008; 2008/2009; 2009/2010; 2010/2011; 2011/2012) y en la actualidad lo soy de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha prestado servicio en puestos directivos de diversas Universidades públicas: Vicegerente de la Universidad de Extremadura, Jefe del Servicio de Contratación y Asuntos Generales de la Universidad de Burgos, Jefe del Servicio de Recursos Humanos y Organización y Adjunto a la Secretaría General de la Universidad Rey Juan Carlos, entre otros. Ha prestado servicios como Letrado del Gabinete Técnico de la Sala 3ª del Tribunal Supremo. De igual forma, ha desempeñado en el Ayuntamiento de Madrid, el puesto de Jefe del Departamento de Administración y Régimen Jurídico de Personal en la Policía Municipal de Madrid, Jefe del Servicio de Gestión Administrativa de la Agencia de Gestión de Licencias de Actividades.

Reseñas de libros**MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI**

Licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla desde 2009 y actualmente becaria de investigación del Departamento de Derecho Administrativo en la Universidad de Sevilla. Ha realizado el curso de experto en “Ordenación del Territorio y Derecho Urbanístico de Andalucía” impartido por el Instituto García Oviedo, así como el Máster Universitario Oficial en Derecho Público, cuyo trabajo de fin de máster ha sido titulado “La valorización económica de la propiedad pública”. Investiga en el ámbito del dominio público, bajo la dirección del profesor Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire. Ha publicado varios trabajos en prestigiosas revistas y editoriales, así como también ha participado en distintos congresos nacionales e internacionales. Forma parte del grupo de investigación SEJ-193, “Desarrollo estatutario de la Comunidad Autónoma de Andalucía” y del proyecto de investigación “Grupo de regulación de riesgos y de sectores estratégicos”. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Panthéon-Assas (París II) y en la Universidad de Bolonia (Italia). Utiliza en su tarea investigadora los idiomas italiano, inglés y francés.

Criterios formales para la presentación y publicación de originales

TEMAS DE INTERÉS

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* publica trabajos originales sobre temas relacionados con la Administración local y autonómica y lo hace con un carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas de la REALA, y su publicación previa se haya producido en una lengua no española.

Las “Experiencias y Casos” deberán informar sobre innovaciones, nuevas aportaciones, debates en curso, hallazgos singulares en la Administración española y extranjera y sólo en estos casos se puede justificar su publicación sin la extensión y desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a otros artículos, así como sin una extensa bibliografía.

ENVÍO DE ORIGINALES

Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se pueden hacer llegar por correo electrónico a la dirección de la Secretaría de la revista.

FORMATO

Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no deberá superar las 30 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. Los gráficos, tablas y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Además, deberá adjuntarse por correo electrónico una carpeta con todas ellas en tamaño original y resolución suficiente para página web. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica o profesional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de un máximo de 150 palabras cada uno y entre tres y cinco palabras clave (en los dos idiomas). Se acompañará también un breve currículum vitae del autor o autores, con una extensión máxima de 8 a 10 líneas incluidas referencias bibliográficas.

NORMAS DE EDICIÓN

a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título “Bibliografía” y al final del original. Ejemplo:

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2005): “La reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 80, pags. 20-35.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): “La convalidación de los actos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, págs. 9-30.

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2004): *Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005a) y LÓPEZ LÓPEZ (2005b).

b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. No se incluirán las referencias bibliográficas completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005): 90.

c) **Citas.** Las citas irán entrecomilladas. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo. Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes.

d) **Números DOI.** Todas las referencias bibliográficas deberán estar acompañadas de su correspondiente n.º DOI, si lo tuviesen.

e) **Imágenes.** Las imágenes, gráficos, etc. si las tuviese el artículo, deben adjuntarse en una carpeta aparte en tamaño/resolución web.

PROCESO DE PUBLICACIÓN

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción. El Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble anónimo. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, los autores dispondrán de dos semanas para comunicar a la Secretaría de la revista si acceden a realizar tales modificaciones en el sentido propuesto por el Consejo Editorial, así como el plazo en el que se comprometen a entregar la versión revisada, que en ningún caso será superior a un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

Los autores/as que propongan manuscritos para su publicación en la revista tienen los siguientes derechos:

1. A recibir acuse de recibo, por correo electrónico, de sus comunicaciones con la Secretaría de la REALA, especialmente en lo que se refiere al envío del manuscrito y materiales complementarios.
2. A que la Secretaría de la revista mantenga el anonimato de su autoría y no difunda su manuscrito más allá de lo necesario para el proceso de evaluación.
3. A formular quejas y reclamaciones mediante escrito dirigido a la Secretaría de la revista, de las que también recibirá acuse de recibo por correo electrónico.
4. A recibir una respuesta motivada sobre la decisión final del Consejo Editorial, salvo en el caso de los manuscritos rechazados en la selección previa.

Los autores/as tienen las siguientes obligaciones:

1. El envío de un manuscrito a la REALA supone la lectura y aceptación de las normas editoriales y las instrucciones a los autores de la revista.
2. Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la revista, los autores/as no lo presentarán, para su evaluación, a otras revistas. Para ello adjuntarán al texto una declaración formal en la que deben hacer constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación.
3. Los autores/as se comprometen a no publicar su artículo en ninguna otra revista, sea en formato de papel o electrónico, salvo que la REALA les autorice expresamente a hacerlo.

COPYRIGHT

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al INAP.

ADVERTENCIA

Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

Secretaría de la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación

Instituto Nacional de Administración Pública

C/ Atocha, 106. 28012 MADRID

Teléfono: (91) 273 9211. FAX: (91) 2739287

Correo electrónico: reala@inap.es