

# cuadernos de Administración Local

BOLETIN DE INFORMACION TECNICA DE LA FEMP



Nº 123 JUNIO 2007

**La nueva legislación de suelo y  
los Gobiernos Locales**

**La posición cíclica de la  
economía española**

**Alcance de la Potestad  
Municipal: Impugnación de  
Ordenanza de protección  
ciudadana y prevención de actos  
antisociales**

*(Sentencia del TSJ de Castilla –  
León de 5 de diciembre de 2006)*

**Nuevo Reglamento que  
desarrolla la LOPD**

**CONSEJO EDITORIAL**

Heliodoro Gallego Cuesta,  
Rita Barberá Nolla, Rosa Aguilar Rivero,  
Josep Mariné i Grau, Luis Estaún  
García, Manuel M<sup>a</sup> de Bernardo  
Foncubierta, Gabriel Álvarez Fernández

**DIRECTOR**

Gonzalo Brun Brun

**CONSEJO DE REDACCIÓN**

Myriam Fernández-Coronado, Julio  
Fernández Gallardo, Isaura Leal  
Fernández, Luis E. Mecati Granado,  
Ignacio Alarcón Mohedano, Gema  
Rodríguez López, Juana López Pagán,  
Guadalupe Niveiro de Jaime, Ana Belén  
Carrio Martínez

**SECRETARÍA**

José M<sup>a</sup>. Saiz Rincón

**DOCUMENTACIÓN**

Montserrat Enríquez de Vega

**CUADERNOS DE  
ADMINISTRACIÓN LOCAL**

No comparte necesariamente las  
opiniones vertidas por sus  
colaboradores y autoriza la  
reproducción total o parcial de su  
contenido, citando su procedencia

Depósito Legal: M-19867-1996

CALLE NUNCIO, 8

28005 MADRID

TELEFONO: 91 364 37 00

FAX: 91 364 13 40

E-MAIL: [dtj@femp.es](mailto:dtj@femp.es)

**SUMARIO**

**ACTUALIDAD**

Ley de dependencia: baremo de valoración y nivel mínimo de  
protección

Accesibilidad en espacios públicos urbanizados y edificaciones

La nueva legislación de suelo y los Ayuntamientos

Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

**BREVE**

Nueva Ley de Protección Civil y Emergencias para Cantabria

**ECONOMÍA**

La posición cíclica de la economía española

**JURISPRUDENCIA**

Alcance de la Potestad Municipal: Impugnación de Ordenanza  
de protección ciudadana y prevención de actos antisociales.  
(Sentencia del TSJ de Castilla – León de 5 de diciembre de  
2006)

**OPINIÓN**

Nuevo Reglamento que desarrolla la LOPD

**ACTIVIDAD PARLAMENTARIA**

Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural

**BIBLIOGRAFÍA**

**NORMATIVA**

# 03 ACTUALIDAD

## Ley de dependencia: baremo de valoración y nivel mínimo de protección

El pasado 21 de abril se publicó en el BOE el [Real Decreto 504/2007](#), de 20 abril por aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia), [corrección de errores BOE nº 119 de 18 de mayo](#). Días después, el 12 de mayo se publicó en el BOE el [Real Decreto 614/2007](#), de 11 mayo, por el que se establece el nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado.

Con estos reales decretos ha comenzado a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada Ley, con la finalidad principal de hacer efectivo el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía que se reconoce a todos los españoles en situación de dependencia a través del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

### I.- BAREMO DE VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

El Real Decreto 504/2007 establece el baremo para la valoración de los grados (dependencia moderada, severa y gran dependencia) y niveles de dependencia (en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere) Asimismo, el Gobierno con el Real Decreto da cumplimiento a la disposición adicional decimotercera de la Ley que establece una valoración específica para los menores de tres años que atienda a las especiales circunstancias que se derivan de su edad.

El baremo determina los criterios objetivos para la valoración del grado de autonomía de las personas, en orden a la capacidad para realizar las tareas básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión a este respecto para

personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental.

La valoración tiene en cuenta los informes existentes relativos a la salud de la persona y al entorno en que se desenvuelve. Este instrumento de valoración de la situación de dependencia incluye un protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir y la determinación de los intervalos de puntuación que corresponden a cada uno de los grados y niveles de dependencia.

Asimismo, el Real Decreto posibilita también la efectividad del reconocimiento de la situación de dependencia de quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de ayuda de tercera persona.

### Baremo de Valoración de los grados y niveles de Dependencia (BVD)

De acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la dependencia es *«el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal»*.

El Baremo de Valoración de la Dependencia (en adelante, BVD) permite determinar las situaciones de dependencia moderada, dependencia grave y de gran dependencia:

a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su

autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del BVD de 25 a 49 puntos.

b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del BVD de 50 a 74 puntos.

c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal. Se corresponde a una puntuación final del BVD de 75 a 100 puntos.

Asimismo, el BVD permite identificar los dos niveles de cada grado en función de la autonomía personal y de la intensidad del cuidado que requiere de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 39/2006. El BVD es aplicable en cualquier situación de discapacidad y en cualquier edad, a partir de los 3 años.

### **Escala de Valoración específica de dependencia para personas menores de tres años (EVE)**

En personas menores de tres años, serán objeto de valoración las situaciones originadas por condiciones de salud de carácter crónico, prolongado o de larga duración.

La valoración de las personas de entre 0 y 3 años tendrá carácter no permanente, estableciéndose revisiones de oficio periódicas a los 6, 12, 18, 24 y 30 meses. A los 36 meses todas las personas deberán ser de nuevo evaluadas con el BVD para personas mayores de 3 años.

La EVE permite establecer tres grados de dependencia, moderada, severa y gran dependencia que se corresponde con la puntuación final de 1 a 3 puntos obtenida en su aplicación. No se establecen niveles en cada grado realizándose una asignación directa al nivel 2.

Además establece normas para la valoración de la situación de dependencia y la determinación de su severidad, teniendo como referente la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), adoptada por la Organización Mundial de la Salud.

Por último destacar que el Real Decreto 504/2007 resuelve, en sus disposiciones adicionales, cuestiones como:

- La efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de la necesidad del concurso de otra persona.
- La valoración de la necesidad del concurso de otra persona para el reconocimiento de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y para el disfrute de cualquier beneficio, servicio o ayuda en los que sea necesaria la acreditación de esta situación
- La ampliación de los períodos de descanso por maternidad en los supuestos de discapacidad del hijo o menor acogido.

### **II.- EL NIVEL MÍNIMO DE PROTECCIÓN**

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (Ley de Dependencia) establece que la protección de la situación de dependencia se prestará de acuerdo con los siguientes niveles:

- Un nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado.
- Un nivel de protección acordado entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas a través de los convenios.
- Un nivel adicional que pueden establecer, por su parte, las Comunidades Autónomas con cargo a sus presupuestos.

Además la Ley señala que el Gobierno, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

## Financiación

En cuanto a su financiación, será la Administración General del Estado la que asumirá el coste, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la gestión de los recursos económicos que constituyen este nivel mínimo de protección, mediante el reconocimiento del grado y nivel de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones para la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

Además, la Administración General del Estado pone a disposición de las Comunidades Autónomas, a través de los correspondientes convenios, la financiación resultante de las previsiones anuales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, una vez aprobadas, mediante real decreto las intensidades de los servicios, la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos y la cuantía de las prestaciones económicas de los niveles mínimo y acordado. En el mismo sentido la Administración General del Estado asume las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

Por último, en lo que se refiere a la financiación, la Disposición Transitoria única establece una aportación transitoria

de fondos a las Comunidades Autónomas, hasta que el Consejo Territorial acuerde los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios, la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, las condiciones y cuantías de las prestaciones económicas y los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios. Por tanto, el Gobierno aportará a la Comunidad Autónoma las cantidades previstas en el Anexo I, siempre que exista un reconocimiento de la situación de dependencia y el beneficiario esté recibiendo servicios o prestaciones económicas de dependencia.

## Configuración del nivel mínimo de protección

El nivel mínimo de protección para cada beneficiario del Sistema será el equivalente a la cantidad fijada para cada grado y nivel de dependencia que se determinará anualmente según el calendario de aplicación progresiva establecido en la disposición adicional primera de la Ley de Dependencia. Para el ejercicio 2007, las cantidades serán las que señalan en el siguiente cuadro:

## ANEXO I

### Expresión cuantificada de los niveles de protección del Sistema para la Autonomía personal y la Atención a la Dependencia

Grado y nivel	Mínimo de protección garantizado (artículo 3 del Real Decreto) - Euros	Aportación total máxima estimada de la Administración General del Estado, (en media por beneficiario y mes) - Euros	Media estimada del total de la aportación de las administraciones públicas por beneficiario y mes correspondiente a los niveles mínimo y acordado - Euros
Grado III Gran Dependencia. Nivel 2	250	507	1.014
Grado III Gran Dependencia. Nivel 1	170	387	774

Las cuantías señaladas para el nivel mínimo de protección en el Anexo serán

objeto de actualización anual mediante real decreto, teniendo en cuenta la

actualización aplicada al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

La Administración General del Estado hará efectiva a las Comunidades Autónomas las cantidades que procedan en función del número de beneficiarios reconocidos en situación de dependencia con derecho a prestaciones, teniendo en cuenta para ello su grado y nivel y la fecha de efectividad de su reconocimiento. Los créditos necesarios para esta finalidad se librarán mensualmente por doceavas partes según el número de beneficiarios con derecho a prestación, procediéndose a

su regularización con carácter trimestral. Para ello, las Comunidades Autónomas informarán a la Administración General del Estado de las resoluciones de reconocimiento adoptadas, así como del grado y nivel de los beneficiarios, a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del Sistema.


Por último señalar que de conformidad con lo previsto en la disposición adicional undécima de la Ley 39/2006, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las ciudades de Ceuta y Melilla suscribirán acuerdos sobre centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la colaboración en la gestión y financiación de los mismos.

*Ignacio Alarcón Mohedano*

## ACTUALIDAD

### Accesibilidad en espacios públicos urbanizados y edificaciones

La Disposición Final Novena de la **Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad**, establecía un plazo de dos años desde su entrada en vigor para la aprobación de unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones.

En consecuencia, el pasado día 11 de mayo de 2007 se publicó en el BOE el  **Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.**

Con este Real Decreto se regulan dichas condiciones y se garantiza a todas

las personas un uso independiente y seguro de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones, con el fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presentan una discapacidad. Asimismo, se intenta dar respuesta a la necesidad de armonizar y unificar términos y de establecer medidas de acción positiva que favorezcan, para las citadas personas, el uso normalizado del entorno construido y de los espacios urbanos.

Por otro lado, se aprovecha la oportunidad para ofrecer una normativa que se adapte a la visión de la accesibilidad fundamentada en el diseño para todos y la autonomía personal, y a una visión más abierta de las necesidades existentes. Asimismo, con la regulación de estas condiciones básicas de accesibilidad se pretenden mejorar los mecanismos de

control existentes y el cumplimiento de la normativa.

Por otra parte, la **Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación** establece, con el fin de fomentar la calidad de la edificación, los requisitos básicos relativos a la funcionalidad, la seguridad y la habitabilidad que deben satisfacer los edificios.

Por mandato de la Ley de Ordenación de la Edificación, se ha desarrollado el Código Técnico de la Edificación que se ha convertido en el marco normativo que permite el cumplimiento de dichos requisitos básicos.

La consecución de unos mismos niveles de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal a todos los ciudadanos, hace necesario incorporar al Código Técnico de la Edificación las condiciones básicas de accesibilidad en los edificios, establecidos en el Real Decreto 505/2007.

El citado Real Decreto, se compone de un artículo único y siete Disposiciones Finales, además de las Condiciones Básicas de Accesibilidad y No Discriminación para el acceso y utilización de los Espacios Públicos Urbanizados y Edificaciones.

Tal y como aparece recogido en la Disposición Final Tercera, al menos con un año de antelación a la fecha de obligatoriedad que se establece en la Disposición Final Quinta para los edificios nuevos, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los edificios que se aprueban en virtud de este Real Decreto, se incorporarán, con el carácter de exigencias básicas de accesibilidad universal y no discriminación, a la **Parte I del Código Técnico de la Edificación**, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Simultáneamente, se incorporará a la Parte II del CTE un documento básico referente al cumplimiento de dichas exigencias básicas.

Estas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación serán

obligatorias a partir del **día 1 de enero de 2010** para los espacios públicos urbanizados nuevos y para los edificios nuevos, así como para las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en los edificios existentes, y a partir del **día 1 de enero de 2019** para todos aquellos espacios públicos urbanizados y edificios existentes que sean susceptibles de ajustes razonables.

Estos plazos serán también aplicables a los edificios públicos, salvo las oficinas públicas de atención al ciudadano que se regirán por su normativa específica, conforme a lo previsto en la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El documento de Condiciones Básicas que recoge el Real Decreto, está formado por dos Capítulos, el primero que regula las condiciones básicas para el acceso y utilización de edificios, y el segundo, relativo a las condiciones básicas para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.


En el Capítulo I se recogen de manera detallada las exigencias para el acceso a los edificios, los espacios situados a nivel y a diferentes niveles, la utilización accesible, la señalización y las disposiciones en materia de seguridad en caso de incendio.

Los itinerarios peatonales y su accesibilidad, los elementos de urbanización, los puntos de cruce y las entradas y salidas de vehículos, el mobiliario urbano, el aparcamiento, las obras e intervenciones en la vía pública y las actividades comerciales en la vía pública quedan recogidos en el Capítulo II.

Por último, se dispone un Anexo aclaratorio con la terminología empleada en el Real Decreto, donde se definen, entre otros, los siguientes conceptos: ascensor accesible, aseos accesibles, itinerario accesible a nivel y entre diferentes niveles, plazas accesibles de aparcamiento, uso previsto y zona de refugio.

# 08 ACTUALIDAD

## La nueva legislación de suelo y los Gobiernos Locales

El Boletín Oficial del Estado del pasado día 29 de mayo de 2007, en su número 128, publicaba la  **Ley 8/2007**, de Suelo. Esta ley no es una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo. Esto introduce la adopción de un nuevo enfoque de la materia, que se traduce incluso en un nuevo lenguaje, que huye de los términos urbanísticos tradicionalmente acuñados, para evitar su posible intromisión en competencias que se han atribuido por nuestra Constitución a las Comunidades Autónomas.

La Ley se compone de 35 artículos que se estructuran en un Título preliminar, cinco Títulos, 9 Disposiciones Adicionales, cuatro Transitorias, una Derogatoria y cuatro finales.

La Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad de las administraciones públicas en la materia.

La entrada en vigor de la nueva Ley, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta, es el 1 de julio de 2007, si bien en la Disposiciones Transitorias se establecen determinados criterios para la aplicación de aspectos como la reserva para “vivienda protegida”, deberes en las actuaciones de dotación, valoraciones o aplicación de criterios de sostenibilidad.

La nueva Ley deroga la Ley 6/98, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, y además, lo hace con determinados preceptos normativos. En concreto, la **Disposición Derogatoria Única** establece que quedan derogados a la entrada en vigor de la Ley:

- a) La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.
- b) El artículo 133, el apartado 1 del artículo 134, el apartado 1 del artículo 243, el artículo 276, el apartado 1 del artículo 280, y los artículos 287, 288, 289 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- c) Los artículos 38, 39 y 43.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
- d) Cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

**Las Disposiciones Adicionales modifican distintos aspectos de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de la Ley de Expropiación Forzosa, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) en relación con la Ley 53/1984, de Incompatibilidades,** imponiendo deberes de información e incompatibilidades a los representantes locales, en materia de obligación de declarar sus bienes y para el ejercicio de ciertas actividades para los que han ejercido funciones ejecutivas una vez terminado su mandato.

En este sentido, es importante destacar que la Disposición Adicional Novena amplía la imposición de un régimen de incompatibilidades a los miembros directivos locales y otro personal al servicio de las entidades locales, entendiéndose por directivos locales “*los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.*” Así, se incluye en este régimen previsto en el artículo 75.7 de



la LRBR al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen en las Entidades Locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.

**El Título Preliminar fija una de las principales innovaciones de la Ley, el principio del desarrollo territorial y urbano sostenible;** así, se deberá propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación.

**El Título I de la Ley establece el Estatuto de la Propiedad del Suelo,** fijando tres grandes apartados: los derechos y deberes de la ciudadanía, el derecho a la iniciativa privada y el régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

## **BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO**

**El Título II regula las Bases del Régimen del suelo,** estableciendo la reserva para viviendas protegidas, los instrumentos para la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística, las situaciones básicas de suelo y las actuaciones de transformación urbanística.

### **A) Reserva para vivienda protegida**

**El artículo 10 de la nueva Ley** establece una reserva obligatoria para viviendas protegidas, en concreto dispone que se debe *“Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.*

*Asimismo, establece que “Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”*

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Para garantizar la efectividad de la reserva la **Disposición transitoria primera** establece que se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Como mecanismo de cierre, se prevé la aplicación automática si las Comunidades Autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, desde dicho momento y su adaptación a esta Ley será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento prevista en ésta con las siguientes precisiones:

- Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de cinco viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en la que el uso

residencial no alcance las 200 viviendas.

- Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

## B) Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística

El **artículo 11** establece que todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y de cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes.

La Administraciones públicas deben impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.

## C) Situaciones básicas del suelo.

En cuanto a las situaciones en las que se puede encontrar el suelo, la Ley distingue dos tipos: el **urbanizado** y el **rural**, huyendo de criterios de desregulación, previendo que el suelo de desarrollo será el que siendo rural los instrumentos de ordenación prevean o adscriban a tal condición.

El **artículo 12** indica que *“Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o suelo urbanizado.”*

## D) Actuaciones de transformación urbanística.

Las **actuaciones de transformación urbanística** son las que prevé la Ley para el paso de un suelo a otro y se regulan en

su **artículo 14** en **actuaciones de urbanización y actuaciones de dotación.**

1. Las **actuaciones de urbanización** incluyen:

- Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
- Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

2. Las **actuaciones de dotación**, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

Entre los deberes de la promoción, el **artículo 16** establece que la determinación de la participación en los aprovechamientos resultantes de las actuaciones urbanísticas, haciendo desaparecer la expresión “cesión”, que las anteriores leyes establecían, fijando una horquilla de **entre el 5 al 15 por ciento del porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya**, siendo la legislación autonómica la que lo determine finalmente.

En relación a este artículo es conveniente establecer las siguientes precisiones:

- La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcela resultantes sea sensiblemente

- inferior o superior, respectivamente, al medio en los resultantes de su misma categoría de suelo.
- El destino es para patrimonio público de suelo.
  - Se recibe libre de cargas de urbanización.
  - Afectará a todo el suelo en el que se desarrolle una actuación de transformación, si bien en las actuaciones de dotación este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.
  - La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva indicada.

Junto a esta participación de la Administración en la plusvalía, se establecen otras obligaciones como la entrega de suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas; costear las obras de urbanización, garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de los inmuebles situados dentro del área de actuación; indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones, etc.

Además, el **artículo 16** establece la imposición de amplios criterios de sostenibilidad del desarrollo urbano imponiendo la evaluación ambiental y los informes de las administraciones competentes sobre riesgos naturales, recursos hídricos y vinculaciones de dominio público como costas o carreteras. Estos informes de acuerdo con este artículo *“serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada”*.

Especialmente importante para los Ayuntamientos es el apartado 5, del **artículo 15**, que obliga a elevar a la Junta de Gobierno, o cuando la legislación lo establezca, al órgano colegiado que

corresponda, el informe de sostenibilidad ambiental y económica.

### **E) Otras cuestiones referentes al régimen del suelo.**

Por último, en el Título II, **artículo 17** se regulan determinados aspectos como la novedosa definición de parcela y finca y sus relaciones, y los ya clásicos del mantenimiento de los deberes urbanísticos en la enajenación y la declaración de obra nueva.

### **VALORACIONES**

**Los criterios de las VALORACIONES, recogidos en el Título III**, persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

En el **suelo rural** se aporta el método de capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la renta de posición es un valor relevante en la formación del precio del suelo.

En el **suelo urbanizado** los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no se aseguraba con la legislación anterior.

Las **reglas generales de valoración, artículo 20**, se aplican a las valoraciones de suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones y los derechos constituidos sobre ellos, cuando tengan por objeto:

- La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre los afectados.
- La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.
- La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.
- La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Los **criterios generales de valoración, artículo 21, son los siguientes:**

- El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.
- El suelo se tasarán según su situación y con independencia de la causa de valoración y el instrumento legal que la motive.
- Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes. Por el contrario, en el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo.

La valoración se realiza, en todos los supuestos no dispuestos en esta Ley:

1. Conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tengan por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de ellas derivadas.
2. Con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas, según proceda, en los restantes casos.

El **momento al que se refieren las valoraciones** es el siguiente:

- En operaciones de equidistribución a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del procedimiento que las motive.
- En expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si

se sigue el procedimiento de tasación conjunta.

- Cuando se trate de la venta o sustitución forzosas, al momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive.
- Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.

La ley establece unos **criterios específicos de valoración del suelo:**

1. **Suelo rural, artículo 22:** Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida a la valoración, no pudiendo considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valorización, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Además del valor del terreno se contemplan las siguientes reglas:

- Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valorización.
- Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

## 2. Suelo urbanizado, artículo 23.

### a) Valoración en suelo urbanizado que no está edificado, o que en la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:

- Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler. Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se le atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.
- Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.
- De la cantidad resultante se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

### b) Valoración en suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

- El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.
- El determinado por el método residual del apartado a) de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin

consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

### c) Valoración en suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerarán los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

La **Disposición Transitoria tercera** establece la regulación de las reglas transitorias para las valoraciones:

- Se aplicarán las reglas de la nueva Ley a los expedientes que se inicien a partir de su entrada en vigor.
- Se aplicaran las reglas de la Ley 6/98 a los siguientes suelos:
  - Suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo.
  - No haya transcurrido el plazo previsto por el planeamiento o en su defecto tres años.
  - Más plazo por causa imputable a la Administración.

El **artículo 25 regula la indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o edificación.**

## **EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

En materia de expropiación forzosa se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En materia de reversión y de responsabilidad patrimonial, los supuestos de una y otra se adaptan a la concepción de esta Ley sobre los patrimonios públicos de suelo y las actuaciones urbanizadoras, respectivamente, manteniéndose en lo demás también los criterios de la Ley anterior. Se introduce un derecho a la retasación cuando una modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados para ejecutar una actuación urbanizadora, de forma que se salvaguarde la integridad de la garantía indemnizatoria sin empeñar la eficacia de la gestión pública urbanizadora.

Es de destacar las ya referidas modificaciones que se introducen con carecer general en la Ley de Expropiación Forzosa, con la derogación de los artículos 38 y 39 y la nueva redacción del artículo 43.2.

En relación con la responsabilidad patrimonial, **artículo 30**, se regulan los siguientes supuestos indemnizatorios por las lesiones en bienes y derechos que resulten de:

- a. La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previsto para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.
- b. Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de las construcciones y edificaciones o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.
- c. La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.
- d. La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y

actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

### **FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y GESTIÓN DEL SUELO**

El Título V regula el contenido de la venta y sustitución forzosa, el patrimonio público de suelo y el derecho de superficie.


En cuanto a los **Patrimonios Públicos de Suelo**, **artículos 33 y 34**, se realiza una regulación más completa que la de los derogados artículos 276 y 280 del Texto Refundido del año 1992.

La Ley establece como finalidad de los **Patrimonios Públicos de Suelo** la de regular el mercado de los terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

Los Patrimonios Públicos deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, o de protección, o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

***Luis Enrique Mecati Granado***

## Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

El pasado 21 de abril entró en vigor la  [Ley Orgánica 5/2007](#), de 20 de abril, de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que reconoce en su artículo 71 que en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo, incluye la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral.

En cuanto a las competencias compartidas, artículo 75, el Estatuto incluye el régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal.

El Estatuto dedica siete artículos que recoge en el Título VI sobre la Organización Territorial y Gobierno Local

El artículo 81, sobre la Organización territorial de Aragón, queda estructurada en municipios, comarcas y provincias, además de que por ley de las Cortes de Aragón podrá regularse la creación, organización y competencias de las áreas metropolitanas. Igualmente, regulará las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

En el artículo 82 se contiene las previsiones sobre el municipio, así el Estatuto reconoce a los municipios como las entidades territoriales básicas de Aragón, dotadas de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, y medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos.

Establece que el gobierno y la administración municipales corresponden al Ayuntamiento, formado por el Alcalde y los concejales y que por ley de ley de la Comunidad Autónoma se estipularán los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto.

Es su apartado tercero el que garantiza expresamente a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias y la defensa de los intereses de la colectividad que representan.

El artículo 83 se refiere a las comarcas, como son entidades territoriales, constituidas por la agrupación de municipios limítrofes, vinculados por características e intereses comunes, fundamentales para la vertebración territorial aragonesa.

Las comarcas tendrán a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial, mientras que la creación, modificación y supresión de las comarcas, así como la determinación de sus competencias, organización y régimen jurídico se regulan por ley de las Cortes de Aragón.

En relación a las provincias el Estatuto sólo les dedica un breve artículo, el 84, en el que se establece que las provincias, como entidades locales supramunicipales, con personalidad jurídica propia, ejercerán funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a municipios y

comarcas, atendiendo en todo caso a criterios de solidaridad y equilibrio territorial.

El Estatuto presta especial atención a los principios que deben regir las relaciones intergubernamentales, así el artículo 85 sobre principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales establece que:

- La actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación.
- La Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones a los criterios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.
- La Comunidad Autónoma podrá, mediante ley de Cortes de Aragón, aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, de acuerdo con la legislación básica estatal, respetando la autonomía constitucionalmente garantizada y previendo los medios de financiación suficientes para que pueda llevarse a cabo su ejercicio.

En el artículo 86 se reconoce estatutariamente al Consejo local de Aragón como el órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. El Consejo deberá ser oído en las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que afecten de forma específica a los gobiernos locales.

Así mismo el Estatuto prevé que Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por ley de Cortes de Aragón.

El capítulo IV está dedicado a las Haciendas de las Entidades Locales

Aragonesas, que consta de un único artículo, el artículo 114 sobre las relaciones financieras con las Entidades Locales Aragonesas.

Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera respecto de las entidades locales, respetando, en todo caso, la autonomía reconocida a las mismas en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución.

Así la Comunidad Autónoma de Aragón colaborará con las entidades locales en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que tienen atribuidos, respetando su autonomía financiera y de conformidad con lo establecido en la legislación básica del Estado y la emanada de las Cortes de Aragón.


Los ingresos de las entidades locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales que se perciban a través de la Comunidad Autónoma, se distribuirán por ésta de acuerdo con los criterios legales establecidos por el Estado para dichas participaciones.

Con arreglo al principio de suficiencia financiera, la Comunidad Autónoma participará en la financiación de las Corporaciones Locales aragonesas aportando a las mismas las asignaciones de carácter incondicionado que se establezcan por las Cortes de Aragón. Los criterios de distribución de dichas aportaciones se aprobarán mediante ley de las Cortes de Aragón y deberán tener en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los entes locales, a su vez el conjunto de las aportaciones realizadas a las Corporaciones Locales se integrará en el Fondo Local de Aragón.

**Juana López Pagán**



## Nueva Ley de Protección Civil y Emergencias para Cantabria

Con objeto de regular y ordenar la acción pública de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil y atención de emergencias, el Parlamento de Cantabria acaba de aprobar la  **Ley 1/2007, de 1 de marzo (BO Cantabria, núm. 49, de 9 de marzo de 2007).**

Las actuaciones previstas se agrupan en tres grandes bloques: prevención, planificación y gestión, atención y recuperación, además de otras medidas de carácter concreto, relativas a la celebración de espectáculos y actividades recreativas y a la formación escolar, y de la remisión al establecimiento de ciertas determinaciones importantes por vía reglamentaria.

La planificación aparece como el núcleo esencial de la acción pública en materia de protección civil. En este sentido, la Ley contempla tres tipos de planes: los planes territoriales (el Plan territorial de Protección civil, de ámbito autonómico, y los Planes locales), los planes especiales (relativos a riesgos determinados, muy conectados con las directrices básicas cuya elaboración corresponde al Estado) y los planes de autoprotección (que constituyen una importante contribución del sector privado a los objetivos de la protección civil).

Asimismo, la Ley pone el acento en la necesidad de que la planificación urbanística tenga en cuenta el llamado Mapa de Riesgos, que es un documento integrado en el Plan Territorial de Protección Civil de Cantabria en el que se identifican y ubican los existentes en los términos municipales que forman parte del territorio de la Comunidad Autónoma. Se trata, en definitiva, de poner el urbanismo al servicio de la protección civil, a partir del convencimiento de que las utilidades del suelo que los planes urbanísticos permiten deben tomar necesariamente en consideración los riesgos posibles.

Destaca, para terminar, la importancia que concede la Ley a todo lo relativo a la organización administrativa, dada la implicación de las diversas Administraciones y la necesidad de una acción centralizada y coordinada. De ahí que se contemple la creación de un Centro de Gestión de Emergencias, como órgano permanente de coordinación de todos los servicios autonómicos de protección, y se resalten las competencias de las entidades locales, haciendo referencia especial a la posición central que desempeñan los alcaldes en la gestión de las emergencias municipales.

## 18

## NORMATIVA

*Sección coordinada por Ignacio Alarcón*

## ESTADO

**Ley Orgánica 6/2007, 24 mayo**

por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (BOE nº 125, 25 de mayo)

**Ley 8/2007, 28 mayo**

de suelo. (BOE nº 128, 29 de mayo)

**Resolución 26/04/2007**

del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto 4/2007, de 13 de abril, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. (BOE nº 107, 4 de mayo)

**Real Decreto 597/2007, 4 mayo**

sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. (BOE nº 108, 5 de mayo)

**Real Decreto 505/2007, 20 abril**

por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. (BOE nº 113, 11 de mayo)

**Real Decreto 613/2007, 11 mayo**

por el que se crean y regulan el Consejo y el Observatorio Estatal de Familias. (BOE nº 114, 12 de mayo)

**Real Decreto 614/2007, 11 mayo**

sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado. (BOE nº 114, 12 de mayo)

**Real Decreto 615/2007, 11 mayo**

por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia. (BOE nº 114, 12 de mayo)

**Corrección de errores del Real Decreto 504/2007, 20 abril**

por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (BOE nº 119 18 de mayo)

**Real Decreto 661/2007, 25 mayo**

por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. (BOE nº 126, 26 de mayo)

**Orden VIV/1218/2007, 30 marzo**

por la que se fija el volumen máximo de préstamos convenidos a conceder para el Programa 2007, del Plan Estatal de Vivienda 2005-2006. (BOE nº 108, 5 de mayo)

**Orden APU/1219/2007, 24 abril**

de publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en el año 2007. (BOE nº 109, 7 de mayo)

**Orden PRE/1263/2007, 8 mayo**

por la que se modifica el anexo II del Real Decreto 1275/2003, de 10 de octubre, relativo a los complementos alimenticios. (BOE nº 111, 9 de mayo)

**Corrección de errores de la Orden TAS/1043/2007, 18 abril**

por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (BOE nº 112, 10 de mayo)

**Orden APU/1389/2007, 3 mayo**

por la que se convocan las Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (X Tecnimap). (BOE nº 121, 21 de mayo)

**Orden EHA/1434/2007, 17 mayo**

por la que se aprueba la norma de actuación de los auditores de cuentas en la realización de los trabajos de revisión de cuentas justificativas de subvenciones, en el ámbito del sector público estatal, previstos en el artículo 74 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. (BOE nº 125, 25 de mayo)

**Orden TAS/1459/2007, 25 mayo**

por la que se establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal. (BOE nº 127, 28 de mayo)

**Orden JUS/1468/2007, 17 mayo**

sobre impulso a la informatización de los registros civiles y digitalización de sus archivos. (BOE nº 128, 29 de mayo)

**Resolución 20/04/2007**

de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2007, por el que se revisan y modifican los tipos de interés efectivos anuales vigentes para los préstamos cualificados concedidos en el marco de los Programas 1992-1995 (Plan de Vivienda 1992-1995), Programa 1998 (Plan de Vivienda 1996-1999) y Plan de Vivienda 2005-2008). (BOE nº 108, 5 de mayo)

**Resolución 20/04/2007**

de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2007, por el que se fija el tipo de interés efectivo anual aplicable a los préstamos convenidos que se concedan en el ámbito del Plan Estatal 2005-2008. (BOE nº 108, 5 de mayo)

**Acuerdo 3/05/2007**

de la Junta Electoral Central, por el que se aprueban los modelos de actas a utilizar por las Juntas Electorales y las Mesas Electorales en las elecciones locales y a Cabildos Insulares convocadas por Real Decreto 444/2007, de 2 de abril, a celebrar el 27 de mayo de 2007. (BOE nº 108, 5 de mayo)

## COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ANDALUCIA

**Ley 2/2007, 27 marzo**

de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. (BOE nº 109, 7 de mayo)

### ARAGON

**Orden 15/05/2007**

del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (BOA nº 63, 28 mayo)

### CANARIAS

**Ley 7/2007, 13 abril**

Canaria de juventud. (BOE nº 124, 24 de mayo)

**Ley 8/2007, 13 abril**

del estatuto de la capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife (BOE nº 124, 24 de mayo)

**Ley 9/2007, 13 abril**

del sistema canario de seguridad y emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las Policías Locales de Canarias. (BOE nº 124, 24 de mayo)

**Ley 13/2007, 17 mayo**

de ordenación del transporte por carretera de Canarias. (BOC nº 104, 24 de mayo)

**Decreto 119/2007, 15 mayo**

por el que se crea y regula el Grupo de Emergencias y Salvamento (G.E.S.) de la Comunidad Autónoma de Canarias. (BOC nº 105, 25 de mayo)

**CANTABRIA****Ley 4/2007, 4 abril**

de cooperación internacional al desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. (BOE nº 110, 8 de mayo)

**Ley 5/2007, 4 abril**

por la que se modifica la Ley 7/1997, de 30 de diciembre de medidas fiscales y administrativas. (BOE nº 110, 8 de mayo)

**Corrección de errores de la Ley 2/2007, 27 marzo**

de derechos y servicios sociales. (BOE nº 113, 11 de mayo)

**CASTILLA –LA MACHA****Ley 1/2007, 15 febrero**

de fomento de la energías renovables e incentivación del ahorro y eficiencia energética en Castilla-La Mancha. (BOE nº 118, 17 de mayo)

**Ley 2/2007, 8 marzo**

del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha. (BOE nº 118, 17 de mayo)

**Ley 3/2007, 8 marzo**

de participación social en la educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. (BOE nº 118, 17 de mayo)

**Ley 4/2007, 8 marzo**

de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha. (BOE nº 118, 17 de mayo)

**Ley 9/2007, 29 marzo**

por la que se modifica la Ley 4/1990, de 20 de mayo de patrimonio histórico de Castilla-La Mancha. (BOE nº 119, 18 de mayo)

**CASTILLA Y LEÓN****Ley 4/2007, 28 marzo**

de protección ciudadana de Castilla y León. (BOE nº 107, 4 de mayo)

**Corrección de errores de la Ley 1/2007, 7 marzo**

de medidas de apoyo y las familias de Castilla y León. (BOE nº 112, 10 de mayo)

**Decreto 50/2007, 17 mayo**

por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de abril, de mediación familiar de Castilla y León. (BOCYL nº 99, 23 de mayo)

**Decreto 51/2007, 17 mayo**

por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León. (BOCYL nº 99, 23 de mayo)

**CATALUÑA****Decreto 115/2007, 22 mayo**

por el que se determinan los órganos de la Generalidad de Cataluña competentes para aplicar la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (DOGC nº 4890, 24 de mayo)

**EXTREMADURA****Ley 5/2007, 19 abril**

general de hacienda pública de Extremadura. (BOE nº 127, 28 de mayo)

**GALICIA****Ley 2/2007, 28 marzo**

del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia. (BOE nº 119, 18 de mayo)

**Ley 4/2007, 20 abril**

de coordinación de policías locales. (DOG nº 85, 3 de mayo)

**Ley 5/2007, 7 mayo**

de emergencias de Galicia. (DOG nº 94, 16 de mayo)

**Ley 6/2007, 11 mayo**

de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. (DOG nº 94, 16 de mayo)

**Corrección de errores a la Ley 3/2007, 9 abril**

de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia. (DOG nº 96, 21 mayo)

**MADRID****Ley 3/2006, 22 diciembre**

de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2007. (BOE nº 115, 14 de mayo)

**Ley 4/2006, 22 diciembre**

de medidas fiscales y administrativas. (BOE nº 115, 14 de mayo)

**Orden 968/2007, 18 abril**

de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, de corrección de errores de la Orden 7955/2006, de 19 de diciembre, por la que se regula el mantenimiento y la inspección periódica de las instalaciones eléctricas en locales de pública concurrencia y alumbrado público. (BOCM nº 102, 1 de mayo)

**MURCIA****Ley 7/2006, 16 octubre**

de modificación de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas. (BOE nº 111, 9 de mayo)

**Ley 8/2006, 16 noviembre**

de sociedades cooperativas de la Región de Murcia. (BOE nº 111, 9 de mayo)

**Ley 10/2006, 21 diciembre**

de energías renovables y ahorro y eficiencia energética de la Región de Murcia. (BOE nº 111, 9 de mayo)

**Ley 12/2006, 27 diciembre**

de medidas fiscales, administrativas y de orden social para el año 2007. (BOE nº 117, 16 de mayo)

**NAVARRA****Ley Foral 10/2007, 4 abril**

por la que se modifica la Ley Foral 19/1996, de 4 noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. (BOE nº 111, 9 de mayo)

**Ley Foral 11/2007, 4 abril**

para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. (BOE nº 111, 9 de mayo)

**Corrección de errores de la Ley Foral 13/2007, 4 abril**

de la hacienda pública de Navarra. (BON nº 58, 9 de mayo)

**Orden Foral 181/2007, 13 abril**

del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre la duración del permiso retribuido, a disfrutar por el padre, por el nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, reconocido a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. (BON nº 55, 2 de mayo)

# 22 ECONOMÍA

## La posición cíclica de la economía española

Una de las novedades más significativas introducidas por la reforma de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria, aprobadas en mayo del pasado año, consistió en adaptar la exigencia de equilibrio en las cuentas públicas a la situación cíclica de la economía. De este modo, la nueva normativa exige superávit a las Administraciones Públicas cuando la economía crezca por encima de su potencial (si las previsiones de crecimiento del PIB real se encuentran por encima del 3%), y permite incurrir en déficit cuando está se encuentra por debajo (si las mismas previsiones se sitúan por debajo del 2%).

Esta nueva formulación de la exigencia de equilibrio presupuestario exige, tal como se recoge en la normativa, que la propuesta anual de fijación de los objetivos de estabilidad para los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de los grupos de agentes afectados por la norma, se acompañe de un informe en el que se evalúe la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de los objetivos.

Siguiendo el artículo 8 de la Ley 15/2006, este informe será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), previa consulta al INE y el Banco de España (BdE) sobre la posición cíclica de la economía española y teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea. Asimismo, se establece que dicho informe deberá contener como mínimo los siguientes parámetros de referencia:

- previsión de evolución del PIB nacional y diferencial respecto a su potencial de crecimiento,
- comportamiento esperado de los mercados financieros, del mercado laboral y el sector exterior,
- previsiones de inflación,
- necesidades de endeudamiento,
- proyecciones de ingresos y gastos públicos en relación al PIB,
- análisis de sensibilidad de la previsión.

Los resultados del informe son determinantes para la fijación de un objetivo de estabilidad presupuestaria de superávit, si el crecimiento previsto supera el 3%, y al menos de equilibrio, si la previsión se sitúa entre el 2% y el 3%. En caso contrario, las Administraciones podrán incurrir en déficit con el límite conjunto del 1% del PIB.

El informe sobre posición cíclica de la economía española se publicó el pasado 30 de marzo.

### Previsiones macroeconómicas

Las previsiones de crecimiento del PIB manejadas en el informe cíclico se ajustan a un criterio conservador de crecimiento de la economía española. Independientemente de las previsiones de Analistas Financieros Internacionales (AFI), en el año 2007 tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI), en base a previsiones que todavía no han sido hechas públicas en general (pero utilizadas en el informe), como el BdE sitúan la tasa de crecimiento de nuestra economía 2-3 décimas por encima de la propia previsión del MEH de crecimiento del 3,4% (AFI coincide con la previsión del BdE: 3,7%).

Sin embargo, la senda de crecimiento del consumo privado, necesaria para conocer la expectativa recaudatoria del IVA, sí que parece seguir una senda un tanto "voluntarista". Tanto el BdE como el FMI se sitúan en términos similares al MEH en lo que respecta al año 2007 (3,3%-3,4%). Sin embargo, la perspectiva de AFI es de una moderación más intensa en el presente año (3,2%) que se vería consumada en el siguiente (2,8%), comparada con el tono optimista que maneja el MEH en 2008 (3,3%) y el tono un tanto más moderado del FMI y el BdE (3,1% y 3,0%, respectivamente).

Por el contrario, la menor expectativa de creación de empleo, derivada del cansancio del principal sector generador de empleo en el actual ciclo (construcción) y del esperado incremento de la tasa de crecimiento de la productividad, queda recogida en las expectativas del informe. Ello es relevante

para conocer la expectativa de recaudación de impuestos directos que maneja el Gobierno. El incremento salarial no sería suficiente como para repercutir en mayor medida que en el año 2006 sobre la masa salarial.

### Previsiones presupuestarias

El informe cíclico mantiene las proyecciones presupuestarias presentadas con ocasión de la Actualización del Programa de Estabilidad 2006-2009. Estas previsiones incorporaban un incremento del superávit de tres décimas para 2007 con respecto a las últimas estimaciones presentadas, y de una décima para los ejercicios 2008 y 2009 como consecuencia de los buenos datos arrojados por la ejecución presupuestaria en 2006 y una evolución económica superior a lo esperado inicialmente.

Esta positiva proyección se basa en el mantenimiento de la distancia de prácticamente un punto porcentual entre los ingresos públicos, el 39,6% del PIB en 2007 y una décima menos en los dos ejercicios siguientes, y los gastos públicos, que permanecerán en el 38,6% del PIB. Las previsiones estiman que sólo los impuestos incrementarán muy ligeramente su peso sobre el PIB desde un 23,8% hasta un 23,9% en 2009. Dentro de los ingresos tributarios, las expectativas apuestan por un mantenimiento de la composición actual: preponderancia de los impuestos indirectos situándose en un 12% del PIB en 2007 y 2008, y sólo descendiendo muy ligeramente en 2009, hasta un 11,9%. Por el contrario, la tributación directa ganaría una décima del

PIB en 2008, manteniéndose en dicho ejercicio y el siguiente en el 11,5%.

Si se contrastan estas previsiones con la evolución de los ingresos tributarios en el ejercicio 2006, se aprecia una desaceleración relevante en el ritmo de crecimiento de los recursos fiscales, especialmente en los tributos directos. Atendiendo a los datos de las cuentas de las Administraciones Públicas para el tercer trimestre de dicho ejercicio, los impuestos sobre la renta y el patrimonio crecieron casi al 17%, mientras que el IVA y otros impuestos sobre la producción y las importaciones aumentaron en torno al 10%. Los datos publicados sobre los primeros meses de ejecución presupuestaria del Estado, en términos de contabilidad nacional, advierten de una contracción del crecimiento de los recursos tributarios directos (renta, sociedades, patrimonio) hasta un 11,5%, explicada parcialmente por la reforma fiscal. El peso de los impuestos directos sobre el PIB en los próximos ejercicios puede acusar también unas menores expectativas en la creación de empleo.

También resulta especialmente prudente la estimación sobre la evolución de la recaudación de tributos indirectos. Las tasas de crecimiento registradas en los últimos meses, sólo para el Estado, se sitúan en torno al 15%. Por tanto, las previsiones parecen haber internalizado los avisos de un menor dinamismo del consumo interno, por lo que tampoco se espera que los impuestos indirectos alteren su peso sobre el PIB, y que incluso se reduzca ligeramente en 2009.

RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS AA.PP. (metodología PDE)  
(millones de euros)

RECURSOS	acumulado 3º trimestre		%	EMPLEOS	acumulado 3º trimestre		%
	2006	2005			2006	2005	
Producción de mercado, para uso final propio y pagos por producción no mercado	7.476	7.227	3,4	Consumos intermedios	26.053	24.779	5,1
Impuestos del tipo Valor Añadido	45.220	41.485	9,0	Remuneración de asalariados	69.492	64.934	7,0
Otros impuestos sobre producción e importaciones	44.123	40.106	10,0	Otros impuestos sobre la producción	108	97	11,3
Dividendos y otras rentas de la propiedad percibidas	4.380	3.412	28,4	Subvenciones	6.147	5.753	6,8
Impuestos sobre la renta y patrimonio	78.360	67.134	16,7	Intereses	11.758	12.201	-3,6
Cotizaciones sociales	94.267	86.553	8,9	Otras rentas de la propiedad	13	13	0,0
Transferencias corrientes percibidas	5.119	4.512	13,5	Transferencias sociales en especie	17.194	16.663	3,2
<b>Recursos Corrientes</b>	<b>278.945</b>	<b>250.429</b>	<b>11,4</b>	Prestaciones sociales distintas trans.soc. en especie	79.648	74.220	7,3
Transferencias de capital	2.537	3.343	-24,1	Transferencias corrientes pagadas	10.228	9.656	5,9
<b>Recursos no financieros</b>	<b>281.482</b>	<b>253.772</b>	<b>10,9</b>	<b>Empleos Corrientes</b>	<b>220.641</b>	<b>208.316</b>	<b>5,9</b>
				Formación bruta de capital	16.758	13.267	26,3
				Adquisiciones netas de activos no finan. No producidos	13	334	-96,1
				Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	5.998	5.128	17,0
<b>Capacidad de financiación</b>	<b>38.072</b>	<b>26.727</b>	<b>42,4</b>	<b>Total empleos no financieros</b>	<b>243.410</b>	<b>227.045</b>	<b>7,2</b>
<b>% PIB</b>	<b>3,92</b>	<b>2,95</b>					

Fuente: IGAE

**RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS DEL ESTADO. CONTABILIDAD NACIONAL**  
 (millones de euros)

RECURSOS	acumulado febrero			EMPLEOS	acumulado febrero		
	2007	2006	% variación		2007	2006	% variación
Producción de mercado y de no mercado	173	150	15,3	Consumos intermedios	209	133	57,1
Impuestos sobre la producción y las importaciones	17.223	14.952	15,2	Remuneración de asalariados	2.558	2.328	9,9
- IVA	15.160	13.187	15,0	Intereses	2.239	2.266	-1,2
Rentas de la propiedad	557	470	18,5	Prestaciones sociales y transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado	1.262	1.186	6,4
Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc	13.247	11.848	11,8	Transferencias sociales en especie, suministradas por productores de mercado	21	12	75,0
Impuestos sobre el capital	27	4	575,0	Transferencias corrientes entre AA.PP.	9.627	9.306	3,4
Cotizaciones sociales	1.189	1.102	7,9	Otros empleos corrientes	2.392	2.348	1,9
Transferencias entre AAPP	127	101	25,7	<b>Empleos Corrientes</b>	<b>18.308</b>	<b>17.579</b>	<b>4,1</b>
Otros ingresos	-855	-795	7,5	Formación bruta de capital	239	316	-24,4
<b>Recursos No Financieros</b>	<b>31.688</b>	<b>27.832</b>	<b>13,9</b>	Transferencias de capital entre AA.PP.	220	145	51,7
				Adquisición neta de activos no financieros no producidos	-3	9	-133,3
				Otros gastos de capital	113	93	21,5
				<b>Total empleos no financieros</b>	<b>18.877</b>	<b>18.142</b>	<b>4,1</b>
	acumulado febrero		% variación				
	<b>2.007</b>	<b>2.006</b>					
<b>Capacidad de financiación</b>	<b>12.811</b>	<b>9.690</b>	<b>32,2</b>				
<b>% PIB</b>	<b>1,23</b>	<b>0,99</b>					

Fuente: IGAE

**Conclusiones**

A la vista del informe sobre la evolución del ciclo, la fijación de objetivos presupuestarios para el próximo período será de superávit, no sólo a nivel consolidado de todos los agentes sometidos a la norma, sino en su desglose por grupos (Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas). En cuanto a las Corporaciones Locales, recordemos que sólo las del artículo 111 de la LRHL podrán acceder a la condición de equilibrio en el ciclo. Otra

cuestión será la distribución de dicho objetivo de superávit entre las Comunidades Autónomas. Aprobado por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las mismas, se procederá a la negociación bilateral del objetivo para cada una de las Comunidades Autónomas, proceso en el que se tendrá en cuenta: la situación económica, las competencias asumidas, el nivel de endeudamiento y las necesidades o déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios.

**Consultores de las**  
**Administraciones Públicas**  
**[www.afi.es/cap](http://www.afi.es/cap)**



# 25 JURISPRUDENCIA

## Alcance de la Potestad Municipal: Impugnación de Ordenanza de protección ciudadana y prevención de actos antisociales

*(Sentencia del TSJ de Castilla y León de 5 de diciembre de 2006)*

La Sala Contencioso – Administrativa, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha dictado la Sentencia 2169/2006, de 5 de diciembre de 2006, por la que estima parcialmente el recurso interpuesto frente a la denominada “Ordenanza Municipal sobre protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales” aprobada por el Excmo. Ayuntamiento de Valladolid.

La parte actora impugna la norma en su totalidad por entender que excede del ámbito de competencia municipal al regular aspectos de propiedad privada y no tener carácter residual y en un segundo bloque, interesa la nulidad de partes o preceptos de la Ordenanza, sobre la idea de infringirse el principio de personalidad de las sanciones; regularse inadecuadamente la responsabilidad civil derivada de las mismas; indebida tipificación de las faltas muy graves; defectuosa regulación de las faltas leves; no legal regulación de actos públicos; y anómala regulación de la normativa sobre colocación de carteles y pancartas en la vía pública.

El Tribunal desestima los motivos de impugnación de la norma en su totalidad y declara nulos el artículo 28.1 por extender la responsabilidad sancionadora; el artículo 23 g) por tipificar una infracción sin amparo legal y el artículo 20.1 y 2 por regular una responsabilidad directa de los organizadores de actos públicos por la suciedad o deterioro de los elementos urbanos o arquitectónicos que se produzca en los espacios utilizados, y lo hace en base a la siguiente argumentación:

I.- El hecho de que la Ordenanza extienda su protección a bienes de naturaleza privada siempre que “o bien estén situados en la vía pública (anuncios, rótulos, veladores, toldos, terrazas, etc.) o bien sean visibles desde ella”, es a juicio del Tribunal perfectamente

admisibles en Derecho, pues **aunque no puede aceptarse que la Administración, en cualquiera de sus formas, regule el derecho de propiedad, sus maneras de adquisición, pérdida o defensa, al constituir su elemento o núcleo esencial, cuya determinación se encomienda por la Constitución al legislador ordinario (artículos 33 y 53.1 CE), nada se opone a que aspectos secundarios del derecho de propiedad, en esa colaboración innegable e innegada en la doctrina del Tribunal Constitucional entre la ley y el reglamento, puedan ser disciplinados, en el ámbito de su ámbito de competencia por la administración, en este caso, local.**

Respecto a la pretendida imposibilidad de la Administración para imponer regulaciones a la propiedad frente a actos de los propios dueños, el Tribunal argumenta su desestimación apoyándose en la STC 11/1983, de 2 diciembre que, refiriéndose a la función social de la propiedad manifiesta: “...permite, de acuerdo con las clásicas figuras de los límites y limitaciones del dominio, comprendidas en la doctrina de los artículos 348 y siguientes del Código Civil, imponer precisiones y especificaciones a la romana concepción de la propiedad”.

II.- Entiende la parte recurrente que, de conformidad con el artículo 139 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, sólo podrían regularse en la Ordenanza, aquellas materias que no estuviesen recogidas dentro de la legislación sectorial hasta entonces publicada.

En contra de esta interpretación, la Sala considera que de la actual redacción del

artículo 139 de la LRBRL cabe entender que el legislador lo que hace es establecer una suerte de norma de cierre del sistema de Ordenanzas Municipales, facultando a los Entes Locales para que puedan regular aquellas materias que hasta entonces, en virtud de las disposiciones vigentes, no podían desarrollar por falta de cobertura legal *"siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal"*.

El fundamento a esta interpretación lo encuentra la Sala en el tenor literal del artículo 139 y en la exposición de motivos de la Ley 57/2003, en cuyo texto se puede leer, *"Finalmente, el nuevo título XI de la LRBRL viene a tratar otro aspecto ineludible del régimen jurídico de las entidades locales, al regular la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias"*.

III.- El artículo 28.1 de la Ordenanza es objeto de controversia por hacer responsable de las infracciones a las Ordenanzas, en los supuestos de ser sus autores materiales menores de edad o personas imputables, a los padres, tutores o quienes tengan la custodia legal de los mismos.

Se acoge el motivo de impugnación al considerar que **con esta norma se viola el principio de personalidad de las sanciones, principio típico del derecho penal y aplicable al derecho administrativo sancionador (STC 146/1994, de 12 de mayo), recogido ahora expresamente en el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**

En cambio, la Sala considera ajustado a Derecho el artículo 28.3 de la Ordenanza que extiende la responsabilidad civil solidaria a las personas físicas o jurídicas sobre las que recaiga el deber legal de prevenir las infracciones administrativas que otros puedan cometer.

IV.- Se impugna la tipificación como infracciones muy graves que el artículo 23 de la Ordenanza hace de la letra e) "Incendiar contenedores de basura, escombros o desperdicios" y de la letra i) "Realizar actos previstos en esta Ordenanza que pongan en peligro grave la integridad de las personas".

La controversia reside en determinar si la regulación por la Ordenanza de dichos comportamientos está amparada, con arreglo a la doctrina del artículo 25 de la Constitución, por una norma y, más precisamente, por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local o la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Sala estima que dichas conductas no pueden por menos de considerarse incluidas en el artículo 140.1 letras a) y d) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que justifica su consideración como infracciones muy graves, y ello sobre, la base de considerar que, por una parte, incendiar contenedores de basura, escombros o desperdicios supone un grave riesgo para la salud de los ciudadanos, quienes pueden verse afectados en su sanidad e higiene por el humo y los gases desprendidos de esa quema que, al tiempo, no deja de ser una forma de deteriorar el material urbano proporcionado por los impuestos de los ciudadanos y, por otra, que la protección de la integridad física de las personas, en tanto la Ordenanza exige que la misma sea puesta en grave riesgo, constituye un derecho Fundamental de las personas reconocido en el 15 de la Constitución Española.

El Tribunal declara la nulidad de la letra g) que tipifica como infracción muy grave la de "Cazar y matar pájaros u otros animales" por considerar que dicha conducta no aparece tipificada ni reseñada en el artículo 140 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

V.- La impugnación de la Ordenanza se lleva a la tipificación como faltas leves de todas las infracciones previstas en la misma Disposición, al estimarse que su regulación viola los principios de seguridad y tipicidad.

La remisión que hace el artículo 25 de la ordenanza a las restantes infracciones contenidas en la misma **no infringe el principio de seguridad jurídica, ni el de tipicidad por no determinar agotadora y exhaustivamente todos y cada uno de los supuestos susceptibles de ser sancionados, desde el momento en que ello no es materialmente posible y con la descripción de los tipos que se hace es**

perfectamente factible que el ciudadano a quien va dirigida la norma pueda saber si puede infringirla o no con su conducta sin necesidad de una regulación más minuciosa y ello, sin perjuicio de la posibilidad, no sólo de acudir a la vía judicial, sino también de que en la propia vía administrativa sea menester explicar adecuadamente la inclusión, en su caso, de las conductas observadas en los tipos reseñados en la Ordenanza analizada (STC 341/1.993, de 18 de noviembre; SSTC 189/1.998, de 28 septiembre; 42/1.999, de 22 marzo; ó 167/2.001, de 16 julio; SSTC 151/1.997, de 29 septiembre y 51/2.005, de 14 marzo).

VI.- Se discute la legalidad del artículo 20 de la Ordenanza, donde se recoge que, "1. Los Organizadores de actos públicos son responsables de la suciedad o deterioro de elementos urbanos o arquitectónicos que se produzca en los espacios utilizados y están obligados a su reparación o reposición..-2.- La Administración Municipal podrá exigir a dichos organizadores una fianza por el importe previsible de los trabajos de limpieza que se deriven de la celebración del acto. A tal efecto y con fin de que los Servicios Municipales prevean las necesidades de contenedores y la organización de la limpieza, los organizadores lo comunicarán al Ayuntamiento con suficiente antelación a la celebración, quedando dicha fianza a reserva de su liquidación definitiva."

El primero de los motivos esgrimidos por la parte actora para impugnar este precepto es el referido a la falta de rango normativo para regular el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación que pueden verse afectados por la misma.

El Tribunal desatiende este motivo, por un lado, porque la Ordenanza impugnada no regula el ejercicio de los derechos de manifestación y reunión en lo que se conoce como su contenido esencial y su desarrollo, en cuyo caso sí precisaría de una regulación de Ley Orgánica de acuerdo con la doctrina de los artículos 21, 53.1 y 81 de la Constitución, sino que su finalidad es mucho más modesta limitándose a regular aspectos secundarios de esos derechos, como lo es la determinación de la responsabilidad por daños causados en los actos públicos, entre los que, evidentemente, se pueden y deben incluir los ocasionados con ocasión del ejercicio de los derechos de reunión y

manifestación. (STC 77/1.985, de 27 junio; STC 101/1.991, de 13 mayo; SSTC 160/1.987, 161/1.987, 57/1.989 y 132/1.989; STC 77/1.985, de 27 junio).

Y por otro, porque en la realización de actos públicos hay una serie de materias como la seguridad de los lugares, la ordenación de la circulación, la protección del patrimonio o del medio ambiente o los propios servicios de limpieza, cuya competencia no puede ser ajena a la administración municipal en el ámbito de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Establecida la competencia de la Administración Municipal para regular esta materia, la Sala pasa a examinar si cabe responsabilizar a los organizadores de los daños que se produzcan y de la suciedad que normalmente ocasiona la celebración de una manifestación o reunión y si es factible que los organizadores sean obligados a prestar una fianza para responder del importe previsible de los trabajos de limpieza.

La regulación del artículo 20, sin matización alguna supone atribuir a quien organiza un acto público de manera directa y sin exclusión, la responsabilidad de todo deterioro en cualquier bien y la obligación de su limpieza, con independencia de que haya causado o no tal efecto. **Se crea una suerte de responsabilidad, no sólo por actos propios -en principio irrefragable-, sino también, por actos de otro y no fundada en la mera falta de diligencia o cuidado, sino de carácter objetivo. Tal regulación queda al margen de lo prevenido con carácter general en el artículo 4.3 de la Ley Orgánica 9/1.983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, según el cual, de los daños y perjuicios causados a terceros responde quien los causa y sólo subsidiariamente, cuando no hayan puesto todos los medios razonables para evitarlos, responderán los organizadores y promotores.**

Ahora bien, matiza el Tribunal que "la declaración de nulidad que se acuerda respecto del artículo 20.1 de la Ordenanza no priva en nada al Ayuntamiento de la posibilidad de reclamar el abono de los daños y perjuicios que se causen en su

*patrimonio con arreglo a las disposiciones más generales -v.g., el artículo 22 del Real Decreto 1.398/1.993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora”.*

También estima la Sala la impugnación de la obligación de prestar fianza para responder del importe de los trabajos de limpieza que se deriven del acto, al entender que **“se está estableciendo la obligación de pagar por la realización de un servicio municipal ordinario cual es el de la limpieza de vías públicas por su uso normal, ello es contrario a derecho y a lo regulado en los artículos 18, 25 y 79 de la Ley de Haciendas Locales, 74 del Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, y 3 y 74 y siguientes del Real Decreto 1.372/1.986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, y sin que sea posible percibir con ese carácter general que se está estableciendo, tasa o precio público por dicho servicio general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.e) y 42 del Real Decreto Legislativo 2/2.004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”.**

VII.- Finalmente, desestima el Tribunal la impugnación del artículo 7.1 de la Ordenanza a cuyo tenor, *“La colocación de carteles, vallas, rótulos, pancartas, adhesivos, papeles pegados o cualquier otra forma de propaganda o publicidad únicamente sólo se podrá efectuar en los lugares autorizados, con excepción de los casos permitidos por la Administración Municipal”*, por dos motivos:

a) El artículo 55 de la Ley Orgánica 5/1.985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que impide hacer publicidad fuera de los lugares expresamente designados al efecto, y cuya limitación, no obstante concurrir el doble derecho fundamental de acceder a cargos públicos del artículo 23 y el de la libertad de expresión del artículo 20 de la

Constitución Española, a nadie se le ocurre que cercene indebidamente ninguno de esos derechos, en cuanto con ello se trata de racionalizar la publicidad en un hecho tan importante como lo es el de las elecciones a cargos públicos, e impedir el deterioro que pueden sufrir otros bienes.

b) En cualquier caso, la regulación contenida en la Ordenanza, no se refiere tanto a la libre difusión de ideas, pensamientos y opiniones, que es el ámbito del artículo 20 de la Constitución Española, cuanto al de la publicidad comercial, productiva o empresarial, donde la posibilidad de limitación de los derechos es, evidentemente, más factible al no afectar un derecho tan esencial para la convivencia ciudadana como es el derecho a la libertad de expresión y donde la actuación municipal tiene un mayor sentido y ámbito de actuación.

**Voto Particular.**- Discrepa el Magistrado D. Exequias Rivera Temprano, respecto la interpretación dada por su compañeros del artículo 139 de la LRBRL, en su redacción actual, al considerar que *“se olvida que las potestades que se otorgan a los Municipios en la nueva Ley han de ejercerse siempre respetando la jerarquía normativa, que impone su subordinación a las leyes estatales o de la Comunidad Autónoma correspondiente – artículo 20 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León -, así como la afirmación contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 en la que se alude a “aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial”; premisas que me llevan a entender que los Ayuntamientos no pueden regular por ordenanzas – a menos que existan cláusulas de habilitación o remisiones expresas – las materias reguladas por las leyes (...)”*

**Ana Belén Carrio Martínez**

El texto íntegro de la sentencia puede solicitarse a la Secretaría de Redacción de este Boletín

# 29 OPINIÓN

## Nuevo Reglamento que desarrolla la LOPD

El proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que se desarrolla la Ley Orgánica reguladora de los datos de carácter personal de Protección de Datos viene a plasmar dos objetivos principales:

- El desarrollo específico de aspectos jurídicos que ya venían contemplados de forma abstracta como principios generales en la LOPD, tales como el deber de información, la obtención del consentimiento, las cesiones de datos, el encargo de tratamiento, etc.
- La delimitación de los procedimientos organizativos y medidas técnicas a implantar tanto en ficheros automatizados, como en ficheros no automatizados, entendiendo incluido dentro de este concepto aquellos ficheros organizados en soporte papel y de manejo manual.

Como punto principal, son resaltables las medidas de seguridad que se establecen para los ficheros no automatizados. Al igual que para los informáticos, se mantienen tres niveles diferentes de seguridad: básico, medio y alto. En este sentido, todas las entidades tienen que empezar a pensar cómo implantar en sus ficheros papel de nóminas, contratos, albaranes, facturas, autorizaciones, etc. medidas de seguridad tales como:

- Inventariado de ficheros, almacenamiento controlado, criterios de archivo para la conservación, localización y consulta, y posibilitar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
- Dotación de seguridad en los locales como dispositivos ignífugos y equipamiento contra incendios, control de acceso a armarios y archivadores ubicados en áreas de acceso restringido o bajo vigilancia de personal autorizado, y mecanismos que impidan el libre acceso a los mismos por personas no autorizadas, limitar la posibilidad de copiar documentos y acceder a las copias y realizar un control para evitar accesos no autorizados.

- Registro de accesos (solicitud de acceso, registro del mismo, conservación de estos registros durante dos años, etc.), almacenamiento de la información en armarios y archivadores con llave o similar, custodia de la información durante su proceso de tramitación antes de ser archivada en el fichero, medidas para impedir la manipulación de documentación cuando se traslade y controles que permitan detectar si se ha producido algún acceso no autorizado, etc.

Sin lugar a dudas, estas obligaciones serán de aplicación en entidades de prácticamente todo tipo de sectores, incluidas los órganos que integran las Administraciones Públicas (las cuales manejan todo tipo de documentación de ciudadanos).

En relación con las medidas de seguridad en ficheros informatizados, algunas de las novedades más importantes son:

- Se extiende la necesidad de tener un registro de los accesos producidos a ficheros calificados de nivel medio. Esta obligación que anteriormente sólo aplicaba al nivel alto de seguridad, es una de las más controvertidas, puesto que supone un coste en tecnología y medios humanos muy importante para compañías que tengan ficheros en el sector financiero, seguros, ficheros de perfiles, etc.
- Se mantiene la obligación de realizar una Auditoría de ficheros y sistemas, al menos cada dos años, para ficheros de nivel medio y alto, no obstante, se añade la importante obligación de notificar a la Agencia Española de Protección de Datos la fecha del correspondiente Informe de Auditoría, así como la indicación de si se ha realizado interna o externamente. Así pues, la AEPD contará con la información relativa a los ficheros inscritos por esa entidad en el Registro General de Protección de Datos, además de lo previsto respecto a la Auditoría.

- Se incluye como una medida de nivel medio de seguridad la de llevar a cabo el cifrado de dispositivos portátiles que contengan datos personales cuando salgan de la entidad donde se encuentren los ficheros con datos. Esta medida interpretada en sentido general afectará a todo tipo de dispositivos que permitan el almacenamiento de información, piénsese en pendrives, portátiles, teléfonos móviles, PDA's, etc. Todo ello obligará a la entidad a invertir en la tecnología necesaria y mantener políticas muy estrictas en relación con la salida de información fuera de la compañía por los propios empleados.

En relación con la tipología de datos, el borrador de Reglamento incluye como datos merecedores del nivel medio de seguridad los relativos a menores de edad y a víctimas de violencia de género, y equipara al nivel alto de los datos especialmente sensibles, los datos de tráfico y localización, tratados por los operadores de telecomunicaciones. Otra vez, esta novedad implica una serie de medidas adicionales que los operadores deberán asumir, junto a aquellas obligaciones que finalmente se impongan a nivel europeo en materia de retención de datos para la lucha contra el terrorismo.

Por otro lado, en cuanto a los aspectos jurídicos que se tratan en el borrador de Reglamento, han de resaltarse:

- La insistencia de determinar que la carga de la prueba de haber informado debidamente con todos los requisitos y haber obtenido el debido consentimiento de un usuario para tratar sus datos, recae en el responsable del fichero.
- Nuevos requisitos para llevar a cabo el deber de información correctamente, especificaciones para la obtención del consentimiento (para el tratamiento, para cesiones, en datos especialmente sensibles, etc.), cómo obtener de forma válida un consentimiento tácito, etc.
- La obligación de ofrecer a un cliente en un proceso de contratación la posibilidad de negarse a que se utilicen sus datos para finalidades que no sean estrictamente el cumplimiento del objeto contractual.
- La determinación de varias obligaciones del encargado de tratamiento para poder

subcontratar todo o parte de sus servicios con las debidas garantías para el responsable del fichero, obligaciones de conservación de datos, contenido de su documento de seguridad, remisión de las peticiones de acceso, rectificación, cancelación y oposición al responsable del fichero, etc.

- Las diversas formas de atender los derechos de acceso, rectificación y cancelación, delimitación de los plazos legales para contestar, necesidades de concienciación y difusión del procedimiento en la compañía, la regulación del contenido del derecho de oposición, no delimitado previamente en el texto de la LOPD, etc.

Como se puede comprobar el ámbito y contenido de este borrador de Reglamento es muy amplio, y su fecha de entrada en vigor, aún no precisada, obligará a todas las entidades, públicas y privadas, a revisar sus procedimientos, políticas, cláusulas, documento de seguridad y medidas de seguridad para lograr una adaptación a esta futura norma, ya que sigue absolutamente vigente el régimen sancionador previsto en la LOPD.

El hecho de que los ficheros no automatizados se incluyan en el ámbito de esta norma y se impongan medidas de seguridad específicas, implica la costosa tarea de localizar e inventariar tales ficheros y alinear sus medidas con los procedimientos de seguridad de la compañía.

Como conclusión, el nuevo Reglamento de la LOPD incluye y clarifica algunas cuestiones prácticas sobre las que ya se había decantado la AEPD en procedimientos sancionadores y, sobre todo, incluye una serie de requisitos adicionales, nuevas dudas y nuevas medidas que obligarán a todas las entidades a estar al tanto del avance legislativo de este texto.

**Guadalupe Niveiro de Jaime**

**Nota:** si desea colaborar con Cuadernos de Administración Local, puede enviar sus artículos, con una extensión aproximada de tres páginas, a la secretaría de este boletín [dtj@femp.es](mailto:dtj@femp.es)

## 31

## ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

## Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural

Hasta el momento no existía una normativa, con rango de Ley y de ámbito estatal, en materia de desarrollo rural en España y de ahí que este proyecto pretenda cubrir ese vacío legislativo paliado hasta el momento mediante la aplicación de la Política de cohesión y la Política agraria común (PAC), políticas que, regidas por el principio de subsidiariedad, permiten que los Estados Miembros tomen la iniciativa en la aplicación de medidas de desarrollo en el medio rural.

En cuanto a su contenido, el Proyecto se centra principalmente en la regulación del marco normativo de la acción de la Administración General del Estado (AGE), a través de lo que el proyecto denomina "Programa de Desarrollo Rural Sostenible"

Este Programa constituye el instrumento principal para la planificación de la acción de la AGE en relación con el medio rural y a él le dedica 26 de sus 39 artículos, ocupándose de su definición y forma de aprobación (art.5), de sus determinaciones (art.6), de las medidas que puede contener (arts. 7,8 y 20 a 32), su ámbito territorial de aplicación (arts. 9 y 10), su seguimiento (arts. 14 y 15) y, finalmente, su financiación (arts. 18 y 33 a 36).

Esta prolija regulación se ocupa de la definición y forma de aprobación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (art. 5), de sus determinaciones (art. 6), de las medidas que puede contener (arts. 7, 8 y 20 a 32), su ámbito territorial de aplicación (arts. 9 y 10), su seguimiento (arts. 13 y 14) y su financiación (arts. 18 y 33 a 36).

Sin embargo, parece que a pesar de la extensión de la regulación el objetivo de establecer "el marco normativo de la acción de la AGE" no llega a cumplirse, ello sobre todo por el carácter "potestativo" de las medidas que puede incluir el Programa, que hace que la regulación legal no pase de ser una "declaración de intenciones" respecto de las políticas que desde la AGE se puedan emprender en relación al desarrollo sostenible del medio rural.

No obstante, por lo que afecta directamente a las Administraciones locales, especial mención merecen las medidas que en materia de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos puede incluir el Gobierno en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, en tanto que pueden significar un incremento de los recursos económicos de los Ayuntamientos de las zonas rurales (sobre todo en lo referente a la dotación de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria).

Los restantes objetivos se abordan en el Anteproyecto de forma menos exhaustiva. A la determinación de los objetivos de las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas dedica el Anteproyecto los artículos 2.2 (objetivos), 3 (principio de desarrollo sostenible) y 16 a 19 (acciones generales para el desarrollo rural sostenible). Pues bien, a pesar de que los objetivos que se establecen lo son para todas las Administraciones públicas, su contenido parece que está pensado exclusivamente para la AGE y para las Administraciones autonómicas ya que las acciones generales para el desarrollo rural sostenible contempladas en el Anteproyecto exceden de las competencias que tienen las entidades locales (mantenimiento y mejora de la actividad agrícola, ganadera y forestal; asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o de otros fondos comunitarios; el sistema nacional de Incentivos Económicos Regionales y los planes nacionales de fomento empresarial, así como las medidas que se puedan incluir en el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera o en los Planes Autonómicos de Ordenación de los Recursos Naturales para las áreas de zonas rurales incluidas en la Red Natura 2000), sin que, además, el Anteproyecto les atribuya ninguna competencia que les permita acometer tales acciones.

De los criterios de colaboración de la AGE con el resto de las Administraciones Públicas se ocupa el artículo 4.2 y de los instrumentos los artículos 11 a 13. Respecto de los primeros, el Anteproyecto se limita a decir que esos criterios podrán ser fijados por el Consejo para el Medio Ambiente Rural (al que nos referiremos más adelante), si bien podría citarse también como criterio de colaboración el de la “cofinanciación” establecido en los artículos 33 y 34.

Entre los instrumentos de colaboración (o cooperación) el Anteproyecto cita los Convenios de Colaboración, las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y los Planes de Zona Rural, instrumentos todos ellos que excluyen la intervención de las entidades locales (los Convenios solo se prevén entre la AGE y las Administraciones autonómicas, las Directrices se adoptan por las Comunidades Autónomas y los Planes, aunque nada dice el Anteproyecto, parece que es cosa de la AGE y de las Administraciones autonómicas), por lo que tampoco este objetivo parece conseguirse con el Anteproyecto ya que en él sólo se contempla la colaboración entre la AGE y las Administraciones autonómicas, quedando excluidas unas de las Administraciones públicas como son las locales.

Además de los instrumentos de colaboración, el artículo 38 contempla otro instrumento de coordinación entre las Administraciones Públicas: El Consejo para el Medio Rural.

El Consejo esta constituido por representantes de cada una de las Comunidades Autónomas y por representantes de la AGE y participan en él representantes de las entidades locales designados por la FEMP.

Habrà que esperar al desarrollo reglamentario (reglamento de funcionamiento del Consejo) para comprobar el alcance de la distinción que se hace entre Administraciones que constituyen el Consejo (AGE y autonómicas) y las que, sin constituirlo, participan en él (las locales), pero esta distinción legal ya apunta a la existencia de miembros de primera y segunda categoría (por así decirlo). Y ello se ratifica de la lectura de las funciones que corresponden a este Consejo; en efecto, si acudimos a la letra c) del artículo 38.4 vemos que una de esas funciones es “acordar la realización de

programas conjuntos de actuación entre la AGE y las Administraciones autonómicas, porque a pesar de que en dicho precepto se habla de las “Administraciones Públicas”, la remisión que en el mismo se hace al artículo 7 de la Ley 30/1992 excluye de tales acuerdos a las Administraciones locales, en tanto que este artículo 7 regula la aprobación de planes y programas conjuntos de actuación entre la AGE y las Administraciones autonómicas, para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes; planes y programas conjuntos que tendrá eficacia vinculante para la AGE y las Comunidades Autónomas que lo suscriban, lo que hace en este caso insustancial la intervención de las entidades locales en el Consejo.

Desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se trasladaron formalmente diversas observaciones y sugerencias al texto del Anteproyecto que finalmente no han tenido su reflejo en el Proyecto, de las cuales merecen ser destacadas las siguientes, por su incidencia en el ámbito local:

- El artículo 10, cita tan sólo a las Comunidades Autónomas en la tarea de delimitación y calificación de las zonas rurales definidas para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, por lo que se propuso la colaboración de las Federaciones Territoriales de Municipios en esa labor.
- El artículo 14, remite a desarrollo reglamentario las formas de seguimiento y cumplimiento del Programa de Desarrollo Rural Sostenible, garantizándose en todo caso la participación de las Comunidades Autónomas. La propuesta de la FEMP se centraba en que esa garantía de participación se extendiera también a las Entidades Locales a través de representantes designados por la FEMP.
- La Planificación Ambiental, recogida en el artículo 19, establece en su apartado 2 que las Comunidades Autónomas aprobarán planes de ordenación de los Recursos Naturales para el área incluida en la red Natura 2000, de cada una de las zonas rurales calificadas y delimitadas en el Anteproyecto. La



FEMP propuso que dicho planes deberían elaborarse en colaboración con las Entidades Locales.

- El artículo 22, relativo a las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos, señala en el apartado d) la implantación de servicios mancomunados o por zona rural para la gestión de los residuos sólidos. Puesto que dichos servicios son el objeto del 54% de las aproximadamente 1000 mancomunidades registradas actualmente en el MAP, la FEMP entendía más coherente el solicitar el fomento de dichas mancomunidades que la implantación de nuevos modelos.
- En la promoción de planes de acción concertada en materia de seguridad ciudadana para el medio rural –artículo 26- no sólo se debería contar con la cooperación de la Guardia Civil y las

Policías Locales, sino con el conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, en su caso, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

- Como criterio general para la financiación de las medidas para el desarrollo rural sostenible (artículo 33), la FEMP propuso y sigue considerando necesario que la misma sea asumida exclusivamente por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que debería suprimirse la referencia a las “demás administraciones públicas participantes”.

***Guadalupe Niveiro de Jaime***

# 34 BIBLIOGRAFIA

## ◆ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

**Edita:** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, IMSERSO.- 109 pág.- Madrid, 2006.--109

**Resumen:** La obra contiene intervenciones del Presidente del Gobierno, del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y el texto de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

## ◆ Cambio climático en las ciudades costeras

**Edita:** FEMP.- 172 pág.- Madrid, 2006.- (Biblioteca. Ciudades por el clima; 3)

**Resumen del índice:** El reto del cambio climático. Evaluación de los impactos del cambio climático en España y en las zonas costeras. Efectos económicos del cambio climático. Los océanos y el cambio climático en las zonas costeras. Influencia del cambio del clima sobre los recursos y ecosistemas marinos. Turismo y cambio climático. Calvià y el paradigma de la construcción ilimitada. Respuestas en el ámbito autonómico. Un planteamiento integrado de la adaptación al cambio climático en las costas catalanas. Evaluación de la estrategia andaluza ante el cambio climático. La respuesta de Galicia al cambio.

Respuestas en el ámbito local. El cambio climático en la política donostiarra. El proyecto de la ciudad de Gijón. La estrategia de lucha contra el cambio climático de la ciudad de Barcelona. Los ayuntamientos costeros ante el cambio climático. Renovables 2050: ¿tienen las energías renovables capacidad suficiente como para ser la solución al cambio climático?

## ◆ La cooperación al desarrollo de las entidades locales: (Informe 2005)

**Edita:** FEMP, Dpto. de Relaciones Internacionales.- 104 pág.- Madrid, 2007

**Resumen:** La FEMP, en virtud del Convenio de colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, ha recopilado la información relativa a los presupuestos de cooperación de las entidades locales en el año 2005 y los proyectos y actuaciones realizados a cargo de dichos presupuestos. Esta publicación ofrece el análisis de los

principales datos derivados del estudio, con la pretensión de describir las líneas generales de la cooperación local y contribuir, así, al debate para la mejora cuantitativa y cualitativa de la ayuda.

## ◆ Gestión de residuos municipales y limpieza viaria: Guía técnica

**Edita:** Edita: FEMP, Red Española de Ciudades por el Clima.- Madrid, 2007

**Resumen:** Editada en dos versiones, Guía técnica, destinada a los técnicos de las entidades locales y Guía divulgativa, destinada a los responsables políticos. Sus objetivos son promover la implantación de modelos de gestión sostenible de residuos en las entidades locales españolas, fomentar el desarrollo de políticas de reciclaje y valoración de residuos, incluyendo el aprovechamiento de las emisiones de metano, generadas en vertederos para la producción de energía y ayudar al desarrollo de planes locales de gestión de residuos, ordenanzas municipales de gestión de residuos y limpieza viaria, así como otros instrumentos de planificación municipal.

## ◆ Gestión de residuos municipales y limpieza viaria: Guía divulgativa

**Edita:** FEMP, Red Españolas de Ciudades por el Clima.- 57 pág. + CD-ROM.- Madrid, 2007

**Resumen del índice:** ¿Cuál es la legislación básica de residuos vigente en España? ¿Con qué planes de gestión de residuos se cuenta? ¿Qué ventajas aporta a un municipio disponer de planes locales, pliegos de condiciones y ordenanzas municipales que regulen la gestión de residuos municipales y la limpieza viaria? ¿Qué tipo de residuos se pueden general en un municipio? ¿Qué es la recogida selectiva? ¿Qué es el compostaje? ¿Qué es la biometanización? ¿Qué es la valoración energética? ¿Qué modelos de gestión de residuos se encuentran en España? ¿Existe relación entre la gestión de residuos y el cambio climático? ¿En qué se basa la limpieza viaria de un municipio? ¿Por qué es importante el desarrollo de campañas de sensibilización ciudadana? ¿Qué herramientas de comunicación y sensibilización se pueden utilizar para realizar una campaña ciudadana? ¿Qué

mecanismos de financiación de los sistemas de gestión de residuos existen?

◆ **Memoria de actividades de la red española de ciudades por el clima: 2006**

**Edita:** FEMP, Red Española de Ciudades por el Clima.- 38 pág.- Madrid, 2006.

**Resumen:** Esta memoria describe las actividades desarrolladas durante 2006 por la Red Española de Ciudades por el Clima, con objeto de fomentar la realización de actuaciones dirigidas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el medio urbano, y a dar difusión de las buenas actuaciones de los municipios adheridos, así como dotarles de herramientas de apoyo para el desempeño de sus obligaciones.

◆ **La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización**

**Autor:** Manuel Medina Guerrero

**Edita:** FIIAPP.- 55 pág.- Madrid, 2006.- (Documentos de trabajo)

**Resumen:** Este documento estudia los obstáculos que dificultan el establecimiento y adecuado funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas, basados en la participación ciudadana. También analiza las variables que condicionan los mecanismos de edición de cuentas, basados en el control social directo, las barreras que dificultan una eficaz participación ciudadana y los límites y posibilidades de las principales técnicas participativas y de rendición de cuentas. Por último, presenta las estrategias y enfoques dirigidos a la superación de las barreras participativas.

◆ **Longevidad y dependencia en España: Consecuencias sociales y económicas**

**Autora:** Irene Albarrán Lozano... (et al.); dirigido por Montserrat Guillén Estany

**Edita:** Fundación BBVA.- 182 pág.- Bilbao, 2006

**Resumen:** Esta obra presta atención al fenómeno de la dependencia y cuantifica las consecuencias económicas que implican situaciones de discapacidad asociadas a la vejez. Analiza la longevidad y la dependencia y presenta los modelos de atención a las personas mayores dependientes existentes en España y en otros países. Propone una metodología para estudiar la esperanza de vida según grados de discapacidad y para llevar a cabo su análisis prospectivo. Muestra los resultados sobre esperanza de

vida en salud, indicando también detalles sobre las comunidades autónomas. En el último capítulo se incorporan los costes de los cuidados de larga duración, sin incluir el gasto sanitario.

◆ **La calidad del gobierno: Evaluación económica de las políticas públicas**

**Coordinador:** José Manuel Cansino Muñoz-Repiso

**Edita:** DELTA.- 367 pág.- Madrid, 2006.- (Monografías Economía & Empresa)

**Resumen:** Las técnicas de evaluación de políticas públicas servirían para reducir el problema de la falta de información a la opinión pública. Esta obra pretende servir a ese propósito de avanzar en la utilización de las técnicas de evaluación de las políticas públicas, no sólo, pero sí, especialmente, por los órganos de control españoles. La obra se estructura en tres partes. En la primera se aborda la evaluación de las políticas públicas en los órganos de control externo e interno. La segunda parte, confronta la práctica auditora con la evaluación de políticas públicas, participando de la necesidad de evolucionar desde el control actual. Por último, subraya que la evaluación es un instrumento de gestión de la Administración pública que utilizan los gobiernos para reformar el sector público en busca del aumento de la eficiencia mediante la mejora de las prácticas gerenciales y la reducción de su tamaño. Incluye hasta seis técnicas para la evaluación del sector público.

◆ **Urbanismo y género: Una visión necesaria para todos**

**Edita:** Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipios. – 335 pág.- Barcelona, 2006.- (texto en catalán y español)

**Resumen:** Este libro recoge las ponencias de las jornadas, del mismo título, celebradas en Barcelona del 27 al 29 de abril de 2005. Analiza el urbanismo como herramienta clave para establecer el equilibrio vital entre el territorio y la ciudadanía. El urbanismo afecta tanto a hombres como a mujeres, por tanto, pretende tener presentes las demandas de los ciudadanos que habitan las ciudades. Refleja, pues, las reflexiones sobre la igualdad entre sexos, las infraestructuras de servicios urbanos, espacios públicos, transportes, equipamientos y vivienda.